

JOURNAL

of Applied Ceremonial and Communication in Management



Rivista scientifica trimestrale
di Cerimoniale, Immagine e Comunicazione



a cura dell'Accademia Nazionale
Cerimoniale, Immagine e Comunicazione

www.ancic.it/jacm
ISSN 2499-9326

<u>Direttore Responsabile</u> Journal manager	<i>Francesco RANERI</i>
<u>Direttore Editoriale</u> Chief Editor	<i>Maximiliano E. KORSTANJE</i>
<u>Comitato editoriale</u> Editorial Board	<i>Santo DI NUOVO, Pasquale FATUZZO, Sebastiano LICCIARDELLO, Adriano NICOSIA</i>
<u>Comitato scientifico</u> Scientific Committee	<i>Michele AMBAYE, Alexandru CAPATINA, Luigi CIAMPOLI, cardinale Andrea CORDERO LANZA di MONTEZEMOLO, Santo DI NUOVO, Pasquale FATUZZO, Vanessa GB GOWREESUNKAR, Sebastiano LICCIARDELLO, Manuela PILATO, Giovanni PUGLISI, Francesco RANERI, Hugues SÉRAPHIN, Roberto SGALLA, Mustafeed ZAMAN</i>
<u>Segreteria di redazione</u> Editorial Staff	<i>Alessandro D'ALIO, Chiara LEANZA, Martina MIGNOSA, Adriano NICOSIA, Valentina SPITALERI</i>
<u>Editor informatico</u> Computer Editor	<i>Alfio NICOTRA</i>



🏠 www.ancic.it/jaccm

© via Malta, 42 – 95127 Catania

☎ (+39) 339 6539740 – 349 1429058 – 347 6809481

✉ jaccm@ancic.it

JOURNAL OF APPLIED CEREMONIAL AND COMMUNICATION IN MANAGEMENT

testata iscritta al n.15/2016 del Registro della stampa del Tribunale di Catania

anno II numero 2, aprile – giugno 2017

ISSN 2499-9326

© Accademia Nazionale Cerimoniale Immagine e Comunicazione (A.n.c.i.c.)

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta o conservata in un sistema di recupero o trasmessa in qualsiasi forma, o con qualsiasi sistema elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, registrazioni o altro, senza un'autorizzazione scritta da parte del Direttore Responsabile.

SOMMARIO

Anno 2017 – Numero 2

L'EVENTO E LE SUE CARATTERISTICHE

Francesco Raneri

pag. 1

ANOTHER DECISION OF THE EU COURT OF JUSTICE ON THE ITALIAN LAW ON BETTING

Marco Gaetano Pulvirenti

pag. 17

L'INFORMAZIONE FINANZIARIA NELLE SOCIETÀ QUOTATE. CONSOLIDAMENTI LEGISLATIVI A TUTELA DELL'INTEGRITÀ DEI MERCATI

Alessandro Alongi

pag. 31

A COMPARATIVE STUDY OF TOURISM AND HOSPITALITY EDUCATION IN THE UNITED KINGDOM AND FRANCE

Hugues Séraphine & Charlie Mansfield

pag. 55

PRESENTAZIONE DEL VOLUME "IL QUESTORE" (ROMA 24 NOVEMBRE 2016, HOTEL QUIRINALE)

Sebastiano Licciardello

pag. 96

L'EVENTO E LE SUE CARATTERISTICHE

Francesco RANERI

Sommario

1. Le fasi organizzative di un evento – 1.1. Ideazione e pianificazione – 1.2. Svolgimento dell'evento – 1.3. Il post evento – 2. Le diverse tipologie di evento

Abstract

Gli eventi esistono da sempre, basta pensare ai primi giochi olimpici del 776 A.C.¹, ma solo recentemente, questi, hanno acquisito un certo rilievo. Il project consultant Paolo Dalla Sega² spiega che si è passati dal carattere vincolante delle feste/eventi tipico delle società arcaiche, dove le regole morali inducevano ogni persona a rispettare quelle che erano le feste “comandate”, alla libertà, intesa come capacità di scelta, di partecipare o meno, di preferire un evento oppure un altro. L'evento possiamo considerarlo un efficace mezzo di comunicazione³, soprattutto in riferimento alla promozione di un'attività, di un'impresa, di un'azienda. Quando si parla di evento, si pensa immediatamente ad una esperienza unica organizzata che segue un determinato obiettivo. Si può considerare come la concretizzazione di un'idea, nonché un avvenimento straordinario che comporta la presenza di un organizzatore e, in alcuni casi, la partecipazione di un numero ridotto di persone, in altri casi, quella di una moltitudine di gente. Goldblatt⁴ evidenzia l'unicità dell'evento, in pratica rappresenta ciò che è diverso da una normale giornata di vita. Questa unicità è data da diversi fattori, quali: progettazione, organizzazione, partecipanti, location, programma e così via... Secondo Donald Getz⁵ l'evento ha una

¹ Terranova G., 22 giugno 776 A.C. Le prime Olimpiadi della storia. Italnews. 2014 <http://www.italnews.info/2014/06/22/22-giugno-776-a-c-le-prime-olimpiadi-della-storia/>

² www.campodellacultura.it

³ Organizzare gli eventi; Mauro Pecchenino - Prefazione

⁴ Romagnoli S., Definizione e classificazione degli eventi. LUMSA - Economia e organizzazione degli eventi. http://stellaromagnoli.com/romagnolieventi/lezioni/slide/lezione_1_definizione_classificazione.pdf

⁵ Professore nell'Università di Calgary (Canada) fino al 2009; oggi Professore Emerito. Membro dell'Accademia Internazionale per lo studio del turismo e studioso degli eventi. Autore del libro Event studies.- www.miun.se

dimensione celebrativa, da considerare come un momento diverso dalla quotidianità, un'esperienza piacevole sociale o culturale.

L'evento, oggi, viene preferito rispetto ai classici strumenti di comunicazione; Behrer e Larsson lo definiscono come un'attività che ha lo scopo di inviare determinati messaggi nell'immediato, di realizzare e condividere momenti ricreativi per uno specifico pubblico, in un luogo e in un momento ben definiti⁶.

In Italia gli eventi hanno avuto un'evoluzione nel corso dei decenni.⁷ Si è passati dall'evento visto ed utilizzato come un optional, un abbellimento conclusivo di una campagna di comunicazione tipico degli anni '60, all'evento con la partecipazione di un opinion leader negli anni '70; mentre negli anni '80 l'evento cambia la sua primaria utilità di promozione, nonché di comunicazione e acquisisce la caratteristica di intrattenimento. A partire dagli anni '90, fino ad arrivare ai giorni nostri, l'evento diventa il momento in cui si trasmettono messaggi ben definiti; la comunicazione è al centro della scena.

L'*event management*⁸ non viene lasciato al caso, nascono i cosiddetti event manager, gli specialisti del settore con competenze di un certo rilievo nel campo della comunicazione d'impresa e delle relazioni pubbliche.

Keywords

competenza – struttura – progettazione – organizzazione – pianificazione

Autore

prof. Francesco RANERI

email: fra.raneri@alice.it

Docente di Abilità relazionali e Cerimoniale, Università degli Studi di Catania

Presidente Accademia nazionale cerimoniale immagine e comunicazione

⁶ Gallico D., *Il perfetto evento*; pagina 11

⁷ Mauro Pecchenino, *Organizzare gli eventi*; Premessa

⁸ Tecnica manageriale di gestione dei progetti applicata in modo specifico al settore dell'evento. Un sistema di regole e di strumenti che consente di coordinare e controllare le attività di un progetto.

1. **Le fasi organizzative di un evento**

Per un event manager, organizzare un evento, sia che si tratti di una festa privata o di un incontro istituzionale è un'esperienza unica; il momento giusto per dare spazio alla creatività, ma anche e soprattutto alle proprie capacità e competenze specifiche. Ogni evento ha la sua storia. Perché un evento sia di successo, non si può improvvisare, e soprattutto non bisogna farsi trovare impreparati da eventuali imprevisti. È fondamentale pianificare, avere un'idea chiara sull'obiettivo da raggiungere. La concretizzazione dell'evento passa attraverso tre fasi⁹.

1.1. Ideazione e pianificazione

Ideare un qualcosa, in questo preciso contesto un evento, significa chiedersi quale messaggio si vuole comunicare.

Avendo chiaro ciò, inizia la fase di progettazione. Innanzitutto è necessario fissare l'oggetto. In seguito si procede con la creazione di una scaletta, nella quale si definiscono gli aspetti fondamentali, quali: location, target di riferimento, budget, pubblicità, stakeholder ("portatori di interessi"), team di lavoro, contenuti, conferenza stampa, pro e contro, strategia da adottare, tempi organizzativi e via dicendo. Bisogna capire prima di tutto quali obiettivi raggiungere, la strategia per realizzarli e analizzare e prevedere eventuali rischi e/o imprevisti. È auspicabile comprendere le esigenze del target prescelto, affinché si crei un evento quanto più stimolante e coinvolgente. Ciò che conta non è affollare la location, piuttosto scegliere il pubblico adatto a quella

⁹ Pecchenino M., Organizzare gli eventi, Milano, 2005; pagine 7-17/ Tagliabue A., Organizzare gli eventi. Guida ragionata dedicata alle associazioni di volontariato. www.ciessevi.org

tipologia di evento. Conoscere il target aiuta a promuoverlo al meglio¹⁰ (capire quali canali di pubblicità occorre impiegare), a limitare quanto più possibile gli eventuali rischi, a decidere di quali strategie avvalersi per stabilire la migliore relazione tra un'impresa e il mercato con il quale ci si rapporta.

Dopo aver definito il target, scelta obbligata è quella della location¹¹. Questa deve avvenire secondo alcuni parametri, ossia: numero di partecipanti, periodo dell'evento, tipologia di target e budget. Si pensi ad esempio ad un evento sportivo. Di certo non potrà essere organizzato in una sala congressi, solo perché lo spazio è ampio; dal punto di vista logistico sarebbe di certo inadeguata.

Come è stato sopradetto, anche il periodo dell'anno gioca un ruolo fondamentale. Ci sono location¹² che, in base alla stagione, variano di molto da un punto di vista economico, e se il budget è ridotto, chiaramente è desiderabile organizzare in bassa stagione. Oppure, in base al target di riferimento, se si tratta di un pubblico di un certo livello, si può optare per location prestigiose, lussuose. È anche vero che la sede, a prescindere dalla tipologia di evento che si organizza, ha un effetto determinante per quanto riguarda la prima impressione. La grandezza, la funzionalità logistica di un luogo sono fondamentali, ma ciò che resterà nel ricordo sono le emozioni provate grazie all'atmosfera creata, come sostiene l'event manager Paolo Rossanigo¹³. L'allestimento ha un suo perché. Esiste la possibilità di noleggiare¹⁴ impianti di ogni genere (passerelle, gigantografie, insegne, composizioni floreali e altro) che

¹⁰ Romagnoli S., Marketing degli eventi. LUMSA - Economia e organizzazione degli eventi. Lezione 4

¹¹ Pecchenino M., Organizzare gli eventi, Milano, 2005; pagine 25-29

¹² Antonella Tagliabue. Organizzare gli eventi. Guida ragionata dedicata alle associazioni di volontariato. www.ciessevi.org

¹³ <http://blog.organizzazionedieventi.com/location-come-scegliere-quella-giusta-per-un-evento.html>

¹⁴ Pecchenino M., Organizzare gli eventi, Milano, 2005 pagine 41-44

facciano da scenografia, l'importante che questa non sposti l'attenzione del pubblico rispetto alla mission dell'evento.

Esistono location predisposte allo svolgimento di eventi, come sale congressi, sale intrattenimento, piazze, stadi, teatri e così via, ma in realtà qualsiasi luogo può essere il posto giusto se le caratteristiche sono in linea con l'evento che si vuole organizzare. Potrebbe trattarsi di un posto alternativo, originale, che sicuramente riuscirebbe ad attrarre molta più gente, mossa dalla curiosità, ma durante la scelta bisogna pensare che la singolarità del luogo rischierebbe di gravare pesantemente in termini di budget per le attrezzature e in termini di tempo.

A proposito di budget, un'azienda, un'impresa o qualsivoglia organizzatore, potrà decidere in base alla cifra a disposizione quale evento e in che modo realizzarlo, nelle sue diverse sfaccettature. Nella fase di programmazione sono necessari eventuali calcoli anticipati da parte di possibili fornitori, ed è fondamentale programmare qualsiasi azione che comporti una spesa (ad esempio assicurazione, diritti SIAE, rimborsi spese, ecc.¹⁵).

É in questa fase che vanno calcolate le spese previste e che solitamente includono: spese per la location, catering, alloggio - quando previsto -, supporti audiovisivi, allestimento in tutte le sue componenti, cadeaux, team lavorativo, intrattenimento, spostamenti, eventuali parcheggi, pubblicità, ospiti e via dicendo. Spesso, in mancanza di un budget consistente, una grande influenza hanno gli sponsor¹⁶.

La ricerca di questi ultimi deve basarsi su sponsor effettivi, che hanno

¹⁵ Antonella Tagliabue. Organizzare gli eventi. Guida ragionata dedicata alle associazioni di volontariato. www.ciessevi.org; pagina 21

¹⁶ Come cercare delle sponsorizzazioni. <http://it.wikihow.com/Cercare-delle-Sponsorizzazioni>

precedentemente avuto occasioni di finanziamento e che quindi sono in grado di promuovere l'evento che si intende organizzare. Anche gli sponsor hanno i loro vantaggi in termini di immagine.

Perché un evento si realizzi efficacemente, è di primaria importanza la collaborazione con i cosiddetti “stakeholder”¹⁷, privati e pubblici (sponsor, organizzatori, sostenitori, pubblico, politici, enti locali, mass media) e un ottimo team di lavoro¹⁸.

Uno staff è efficace ed efficiente quando tra i vari componenti, diversi tra di loro per modi di pensare, di agire, esperienza, si instaura un rapporto basato sulla cooperazione. Ognuno di essi dà un apporto concreto in base alla propria esperienza professionale, al proprio carattere, al proprio *modus vivendi*. Dividere il team in 3 gruppi è un passaggio fondamentale per una migliore riuscita ed organizzazione. C'è chi si occuperà dell'aspetto creativo, chi, invece, sarà inserito nel gruppo della pianificazione e chi rientrerà nel team del customer care, ossia si dedicherà in toto agli ospiti.

Ma qualsiasi evento, proprio perché ha come scopo la comunicazione, deve essere sostenuto e appoggiato dalla pubblicità.

In questo contesto, oltre alla classica campagna pubblicitaria (volantini, locandine, pubblicità su internet, ecc), i media svolgono un ruolo rilevante.

Come abbiamo precedentemente detto, un evento ha sicuramente dei pro. L'evento è di certo il migliore comunicatore, il momento ideale per riunire una moltitudine di gente, di creare un'esperienza unica che

¹⁷ Gallico D., Il perfetto evento. Pagina 27

¹⁸ http://www.eventreport.it/stories/mercato/114980_come_costruire_un_team_di_lavoro_i_6_tipi_di_persona_lit_che_rendono_la_squadra_efficace/ - <http://it.jimdo.com/2015/07/22/un-evento-di-successo-la-chiave-%C3%A8-nell-organizzazione/>

emozioni e lasci il ricordo nel tempo, di ottenere i risultati desiderati, non raggiungibili in altro modo... insomma è un contenitore di positività che se non si riesce a gestirle, se non si hanno spiccate capacità organizzative e non si è in grado di prevenire e/o prevedere, ma soprattutto gestire certi imprevisti, può essere un vero flop.

1.2. Svolgimento dell'evento¹⁹

Dopo avere pianificato l'evento, maggiore sarà stata l'attenzione in tutte le sue componenti, maggiore sarà la resa.

Prima dell'inizio dell'evento sarebbe opportuno organizzare un briefing²⁰ tecnico. Si tratta di un incontro informativo, nel quale vengono illustrati e chiariti i ruoli di ogni "attore", affinché durante l'evento nessuno si trovi impreparato. Ogni responsabile appartenente al team di lavoro, dovrà occupare l'area che gli compete affinché tutto prosegua come previsto.

È compito dell'event manager, in questa fase, procedere ad eventuali aggiustamenti, correzioni che non vadano, però, ad intaccare l'equilibrio creato durante la fase di pianificazione. Esempi: si possono modificare, in termini di collocazione temporale, gli interventi dei relatori; si possono spostare durante l'evento alcuni momenti previsti, come un'esibizione, uno spettacolo; è possibile prolungare momenti che risultano particolarmente graditi al pubblico, e così via. Un evento può essere modificato nei suoi dettagli, senza però perdere la sua essenza.

Ma soltanto chi ha competenze specifiche, chi ha una certa professionalità ed esperienza sul campo è in grado di riuscire in questo.

¹⁹ Pecchenino M., Organizzare gli eventi, Milano, 2005; pagine 9-10

²⁰ Rotary Italia. Organizzare un evento di successo. <http://www.rotary2032.it/assets/05.-organizzare-eventi.pdf>

Fondamentale è la figura dell'event manager²¹. Ma di chi si tratta? Qualsiasi azienda, impresa o privato desidera organizzare un evento grandioso, in grado di stupire e di coinvolgere. In svariati settori viene richiesta questa figura professionale e competente nel settore che è sempre in continua evoluzione, al passo con i tempi e con il progresso. È il cosiddetto organizzatore di eventi. Un curriculum ricco, di alto livello, sicuramente colpisce, ma ciò che fa la differenza è la personalità ed il sapere fare, la capacità di mettere in atto tutte le conoscenze acquisite, in campo economico, commerciale, della comunicazione. Egli si occupa di pianificare e gestire ogni dettaglio coadiuvato da diversi collaboratori e coopera con diverse figure quali: giornalisti, pubblicitari, agenzie risorse umane, uffici. Un organizzatore²² deve avere la capacità di sapere ascoltare e possedere ottime doti comunicative. Deve essere dotato di problem solving.

Qualsiasi situazione è sempre in movimento, cambia. Un event manager di successo deve riuscire ad adattarsi ai cambiamenti, deve essere capace di gestire ogni mutamento e trovare soluzioni opportune nel minor tempo possibile. L'intraprendenza, la dinamicità e una buona dose di creatività sono doti vincenti.

E che dire della capacità di leadership? Chi organizza deve avere chiaro quale e come raggiungere un determinato obiettivo e deve riuscire a coinvolgere e guidare il proprio staff lavorativo. Un elemento fondamentale perché si parli di un event manager competitivo è tenersi sempre aggiornati e al passo con i tempi.

²¹ Gallico D., Il perfetto evento; pagina 28-31

²²http://www.eventreport.it/stories/mercato/96887_event_manager_le_10_caratteristiche_personali_che_fanno_il_professionista_di_successo/

1.3. *Il post evento*²³

Quando si decide di organizzare un evento, qualsiasi sia l'obiettivo intrinseco, ciò che conta realmente non è lo stupore del momento, ma bisogna impegnarsi perché il ricordo resti vivo a distanza di mesi, affinché il messaggio comunicato sia qualcosa di concreto.

Il dopo evento sicuramente è un momento di riflessioni e di verifica. L'evento viene valutato nella sua interezza, si stimano i risultati ottenuti, gli obiettivi raggiunti, ed è l'occasione giusta per la fidelizzazione della clientela e di quella potenziale.

Le attività di valutazione²⁴ sono irrinunciabili poiché attraverso quest'ultime si percepisce quali organizzazioni e gestioni sono professionali e competenti e quali superficiali e improvvisate.

Vi è la possibilità di capire ed analizzare quali errori potevano e potranno evitarsi in un evento futuro, quali miglioramenti apportare e quali sono stati i punti forti dell'evento appena concluso.

Una distinzione doverosa riguarda gli eventi di piccola e grande dimensione. A proposito dei primi è difficile che facciano una valutazione²⁵, soprattutto nella fase primaria; per quanto concerne i secondi sicuramente le valutazioni iniziali e finali sono d'obbligo e interessano stakeholder satisfaction e i risultati economici.

2. *Le diverse tipologie di evento*

Ogni evento appartiene ad una tipologia e si differenzia sulla base di

²³ Pecchenino M., Organizzare gli eventi, Milano, 2005 - Ferraretti D., Un piano per comunicare gli eventi. Green web Marketing. 2015 <http://greenwebmarketing.acquistiverdi.it/un-piano-per-comunicare-gli-eventi/>

²⁴ Cailotto F.M., Come valutare i risultati di un evento. Organizzare eventi. 2013

²⁵ Cherubini S., Bonetti E., Iasevoli G., Resciniti R., Il valore degli eventi. Valutare ex ante ed ex post gli effetti socio-economici, esperienziali e territoriali. Franco Angeli. Milano, 2009. pagine 43-44

caratteristiche ben precise: target al quale si riferisce, il modo nel quale è strutturato, i soggetti interessati, dimensione, scopo, durata.

Maurice Roche fa una prima distinzione fra le diverse tipologie di evento. Esistono 4 categorie riportate qui di seguito.

✓ Mega events²⁶. Come dice la stessa parola, riguardano i grandi eventi, con un target di riferimento internazionale. Essi interessano la globalità (grazie anche alla presenza della televisione nazionale ed internazionale), hanno un forte impatto economico e rappresentano un'occasione ideale per accrescere il turismo.

Inoltre la presenza di tanti stakeholder è forte e sono di 2 tipi: primari e secondari. In riferimento alla prima categoria si tratta di persone grazie alle quali è realizzabile il mega evento; per quanto riguarda la seconda categoria invece, si fa riferimento a persone non strettamente inserite nell'evento, ma che comunque da loro dipende il successo o meno di quest'ultimo.

I Mega eventi possono essere suddivisi in 2 categorie:

- *Interesse generale con un target globale.* Ad esempio:
 - Olimpiadi
 - Mondiali di calcio
 - Expo
- *Interesse specialistico con un target variabile.* Ad esempio:
 - Mondiali di atletica (globale e /o macro regionale)
 - Formula 1 (globale e /o macro regionale)
 - Festival del cinema (internazionale/nazionale)
 - Grandi mostre d'arte (internazionale/nazionale)

²⁶ Simeon M.I., Di Trapani G., Mega Eventi e creazione di valore per il territorio: un'analisi delle Esposizioni universali e Internazionali.

- Giubileo (globale)

✓ Hallmark event²⁷. Questo genere mira a valorizzare e promuovere la località ospitante. Essi hanno la copertura dei media. Fanno riferimento ad avvenimenti e/o tornei sportivi nazionali. Esempi:

- Carnevale di Venezia
- Palio di Siena
- Carnevale di Rio
- Festival di Sanremo

✓ Special events. Il target per questa tipologia di evento può essere nazionale oppure internazionale. Essi hanno una copertura mediatica nazionale o internazionale. Esempi:

- Grand Prix

✓ Community Event. Il loro target è decisamente ridotto, rispetto agli altri tipi di evento sopra analizzati. In questo caso, l'interesse mediatico è a livello locale.

La molteplice differenziazione degli eventi in base alle caratteristiche ci rimandano ad una classificazione ideata da Donald Getz²⁸.

- ❖ *Celebrazioni*: eventi religiosi, commemorazioni, ecc.
- ❖ *Eventi artistici/ di intrattenimento*: concerti, mostre, festival, ecc.
- ❖ *Eventi d'affari/commerciali*: fiere, mercati, convegni, conferenze,

²⁷ Romagnoli S., Marketing degli eventi. LUMSA - Economia e organizzazione degli eventi. Lezione 1

²⁸ Gallico D., Il perfetto evento, Capitolo 3

ecc.

- ❖ *Eventi educativi e scientifici*: workshop, seminari, ecc.
- ❖ *Eventi ricreativi*: giochi, sport non competitivi, ecc.
- ❖ *Eventi politici, civili*: inaugurazioni, visite di autorità, cerimonie di investitura, ecc.
- ❖ *Eventi privati*: eventi sociali, feste familiari, celebrazioni personali, ecc.
- ❖ *Competenze sportive*: professionali o amatoriali, ecc.

Donald Getz presenta, inoltre, dei parametri che permettono di classificare i vari eventi. Questa molteplice suddivisione dimostra la necessaria abilità tecnica e strategica che deve avere un organizzatore di eventi. I parametri sono i seguenti:

- Cadenza
- Durata
- Bacino di attrazione
- Numero di visitatori
- Tipo di accesso
- Livello di attenzione da parte dei media
- Target
- Localizzazione
- Sede
- Pacchetto di attrazioni offerte
- Servizi aggiuntivi
- Tipologia

- Scopo principale
- Tema
- Tipo di organizzazione e soggetti coinvolti
- Principali fonti di risorse finanziarie
- Genere

Anche da un punto di vista aziendale, gli eventi possono essere classificati in 2 grandi gruppi.

✓ **Comunicazione interna**

- **Assemblea:** attraverso quest'ultima, i componenti di un'azienda, impresa o associazione trattano argomenti inerenti la gestione interna. In questa tipologia i media non sono presenti e il target verso cui si orienta sono i dipendenti dell'azienda.
- **Convention:** incontro di varie figure aziendali (fornitori, dipendenti aziendali) nel quale si discute circa le innovazioni dell'azienda, sulla base di valutazioni.
- **Meeting:** si tratta di un incontro, nel quale si riuniscono persone (management, dipendenti di azienda) accomunate da interessi affini. In questa tipologia di evento non è prevista la partecipazione mediatica.
- **Seminario:** riunioni aventi l'obiettivo di trattare argomenti ben precisi, in maniera approfondita, grazie all'ausilio di esperti in materia.
- **Workshop:** letteralmente "bottega del lavoro". Si tratta di riunioni nelle quali i partecipanti sono protagonisti attivi, portano avanti un progetto, condividono idee e propongono soluzioni.

- **Colloquio:** incontro informale tra i dipendenti d'azienda nel quale si discute di temi culturali o altro, con la presenza di pochi esperti.
- **Company day:** riunione particolare, poiché si “festeggia” una data particolare, come un anniversario. In questa tipologia è prevista la partecipazione mediatica.
- **Viaggio incentive:** è una tipologia di evento che prevede l'organizzazione in una determinata località predisposta dall'azienda ed ha l'obiettivo di accrescere la socializzazione tra i dipendenti d'azienda.

✓ **Comunicazione esterna**

- **Congresso:** si tratta di un incontro di una moltitudine di gente, riunite per obiettivi comuni e scambi d'opinione su argomenti particolari interessanti la categoria di riferimento. Il congresso prevede la partecipazione mediatica e si riferisce a dipendenti d'azienda, fornitori, clienti, media, consumatori e così via.
- **Conferenza:** riunione tra media, opinion leader, management, nella quale un determinato argomento viene presentato, trattato ed approfondito.
- **Convegno:** il target di riferimento è rappresentato da dipendenti aziendali, consumatori, media, fornitori, clienti ecc. Si tratta di un confronto nel quale si discute in maniera approfondita di un argomento. Chiaramente rappresenta un ottimo mezzo di comunicazione e dà la possibilità ai partecipanti di ampliare le conoscenze. Vi è la presenza dei media.

- **Fiera:** trattasi di una manifestazione, nella quale i venditori espongono, pubblicizzano e vendono i loro prodotti. Anche in questo caso i media sono presenti.
 - **Road Show:** si tratta di una serie di manifestazioni o eventi organizzati per intrattenimento o per fornire al pubblico informazioni circa il prodotto in oggetto.
 - **Tavola Rotonda:** riunione che si svolge con un numero ristretto di persone, nella quale sono presenti specialisti, con lo scopo di approfondire determinati temi.
 - **Simposio:** simile al congresso. Caratterizzato da esponenti scientifici e culturali altisonanti.
- ✓ **Comunicazione interna ed esterna**
- **Open day:** momenti di incontro organizzati per fare conoscere l'azienda.
 - **Event in house:** è una tecnica organizzativa, con la quale la sede dell'evento viene associata a cultura, tradizioni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BERTELLI S. e CRIFÒ G., (1985), *Rituale Cerimoniale etichetta*, Gruppo editoriale Fabbri, Bompiani, Sonzogno, Etas S.p.A., Milano

CARA A. e CARA G., (1997), *Il potere della gentilezza*, Gruppo editoriale Armenia, Milano

DOMANTI L.L., (1967), *Cerimoniale: Guida pratica*, Denaro, Palermo

GALLICO D. M., (2008), *Il perfetto evento*, Lupetti editore

PECCHENINO M., (2002), *Organizzare gli eventi. Come gestire convegni, manifestazioni, feste per la comunicazione d'impresa*, Il Sole 24 ore, Milano

ANOTHER DECISION OF THE EU COURT OF JUSTICE ON THE ITALIAN LAW ON BETTING¹

Marco Gaetano PULVIRENTI

Summary

1. Introduction – 2. The judgement – 3. The precedents – 4. Considerations about the decision

Abstract

The judgment *Biasci* of the EU Court of Justice concerns the Bersani Decree (on the liberalisation of some economic activities), that reformed the betting and gaming sector in Italy. This decision confirms that the EU law precludes the Italian discipline on gaming and betting as reformed by the Bersani Decree, because inter alia it orders a minimum distance between operators, without any significant explanation. So, it implicitly reaffirms the centrality of the public order as the fundament of the power of police authorizations.

Keywords

administrative law – EU Court of Justice – public order – police – authorisation

Autori

prof. Marco Gaetano PULVIRENTI email: mg.pulvirenti@unict.it

*Lawyer, Professor on contract of Administrative Law in University of Catania,
PhD in Administrative Law*

¹ About the judgment of the EU Court of Justice of 12 September 2013, *Biasci and others*, in joined cases C-660/11 and C-8/12

1. **Introduction**

The decision of the EU Court of Justice of 12 September 2013, *Biasci and others*, in joined cases C-660/11 and C-8/12, turns to analyze the Italian law on gaming and betting. This case is important because the Court examines the compatibility of the Decree-Law n. 223 of 4 July 2006 (so-called Bersani Decree) with the Articles 43 EC and 49 EC (now Articles 49 TFEU and 56 TFEU), as the judgment of 16 February 2012, *Costa and Cifone*, in joined cases C-72/10 and C-77/10. The previous decisions, in fact, were on the Royal Decree n. 773 of 18 June 1931 (so-called Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza).

2. **The judgement**

Daniele Biasci and the other applicants operate as Data Transfer Centres on behalf of the Goldbet, a company of betting. They applied to the competent Italian authorities for the authorisation required by Article 88 of the Royal Decree for the exercise of the betting. The requests were rejected because the Goldbet did not hold in Italy the licence granted by the Administration of State Monopolies, required by Article 88 of the Royal Decree for the purposes of authorisation. So, they sued the Ministero dell'Interno (the Italian Home Office) to the Administrative Tribunal of Tuscany, for the annulment of those rejection decisions.

The Italian Tribunal decided to refer same questions to the Court of Justice for a preliminary ruling. The first question was about the compatibility of the articles 43 EC and 49 EC with the Article 88 of the Royal Decree; the second was about the compatibility of the Articles 43 EC and 49 EC with the Article 38 of the Bersani Decree; the third was

about the meaning of Article 49 EC that, where the freedom to provide services is restricted for reasons in the public interest, it's adequate, for the public interest, the checks of State in which the service provider is established; the fourth is on the proportionality of the restriction, in order of the fact that the relevant provisions of the State in which the service provider is established provide for a degree of control which is equal to or actually exceeds that of the State in which the services are provided.

While on the compatibility with the Article 88 of the Royal Decree the Court referred its previous decisions, for the second question the Court said that the principles of freedom of establishment and of freedom to provide services, in according to the principles of equal treatment and effectiveness, preclude a national law that decrees a minimum distance between the establishments of new licence holders and of existing operators to protect the market positions acquired by the existing operators. Furthermore, these principles are in conflict with a national legislation which in fact precludes all cross-border activity in the betting and gaming sector. For the third question, the Court reaffirmed its exclusion of any obligation of mutual recognition of authorisations issued by the various Member States in gaming and betting.

3. The precedents

Many times the EU Court of Justice had explained the Articles 43 EC and 49 EC with the Italian law on betting and gaming. The police authorisations² are required by Royal Decree n. 773/1931. Article 88 of

² On the police authorisation, see S. Licciardello, *Autorizzazioni di polizia*, Milano, 2013; G. Corso, *Autorizzazioni di polizia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, ad vocem; Id., *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979; O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in V.E. Orlando (edited by), *Trattato di diritto*

that decree orders that police authorisation may be granted only to the holders of a licence, or of an authorisation granted by a Ministry or other body to which the law reserves the right to organise or operate betting. Similarly, various legal systems of Member States provide authorisations and administrative controls; for example, the UK Betting Gaming and Lotteries Act (1963) requires an authorisation of the local Betting Licensing Committee, while in Portugal an authorisation is provided by the Decree-Law n. 422/1989.

However, these laws are potentially in conflict with the EU principles of freedom of establishment and of freedom to provide services (Articles 43 EC and 49 EC, now Articles 49 TFEU and 56 TFEU)³. Especially for the Italian legal system, the Court, as already decided in previous judgments⁴, in the judgment of 21 October 1999, *Diego Zenatti*, in case

amministrativo, Milano, 1904, IV, p. 338; P. Virga, *La potestà di polizia*, Milano, 1954; A. Chiappetti, *L'attività di polizia*, Padova, 1973; G. Sabatini, *Provvedimenti di polizia*, in Novissimo Digesto Italiano, *ad vocem*; A.F. Tartaglia, *La polizia amministrativa*, Milano, 1978; N. De Rubertis, *La legislazione di pubblica sicurezza*, Firenze, 1976; B.G. Mattarella, *Atto amministrativo (tipologia)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica, ad vocem*.

³ R. Capotosti, *Prestazione di servizi (diritto comunitario)*, in *Enciclopedia giuridica italiana, ad vocem*; V. Hatzopoulos, *Recent Developments on the Case Law of the Ecj in the Field of Services*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 43; G. Tesauo, *Diritto comunitario*, Padova, 2005, p. 541; A.M. Calamia, V. Vigiak, *Diritto comunitario*, Milano, 2008, p. 142

⁴ For example, judgments of 24 March 1994, *Gerhart Schindler et Jörg Schindler*, in case C-275/92; 21 September 1999, *Markku Juhani Lääri, Cotswold Microsystems Ltd et Oy Transatlantic Software Ltd*, in case C-124/97. For the judgment *Gerhart*, A. GRATANI, *L'attività delle lotterie tra libera prestazione di servizi e libera circolazione delle merci*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, p. 374; L. GORMLEY, *Pay Your Money and Take Your Chance?*, in *European Law Review*, 1994, p. 644; M. COCCIA, *"Rien ne va plus": la Corte di giustizia pone un freno alla libera circolazione dei giochi d'azzardo*, in *Il foro italiano*, 1994, IV, Col. 521; R. FOGLIA, A. SAGGIO, *Lotterie nazionali*, in *Il Corriere giuridico*, 1994, p. 1023; J.G. HUGLO, *Libre prestation des services*, in *Gazette du Palais*, 1995, n. 344-346, Jur., p. 21; E. BALATE, *"Simples retouches de subtilité, drôle que ça vous fasse rire, mais imaginez que vous continuez" ou observations à propos des récents arrêts de la Cour de justice en matière de libre circulation des marchandises*, in *Revue de droit commercial belge*, 1998, p. 278. For the judgment *Lääri*, F. ABBONDANTE, *Compatibilità fra il diritto comunitario alla libera prestazione dei servizi e monopoli ad Enti pubblici sull'esercizio dei giochi di sorte o d'azzardo finalizzati alla tutela di interessi generali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, p. 292; B. ALLEN, *Ladies & Gentlemen, No More Bets Please*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2000, p. 201; G. STRAETMANS, commento, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 991; T. MYLLY, *National gaming monopolies and free movement of services*, in *Europarättslig tidskrift*, 2000, p. 303; P. MUNIZ, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance*,

C-67/98⁵, said that the principle of freedom to provide services does not prevent the restriction of betting, if such legislation is in fact justified by social policy objectives, and if the restrictions are disproportionate. In the judgment of 11 September 2003, *Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar)*, in case C-6/01⁶, there is a punctual reference to social policy and to the combat against fraud. Moreover, the protection of the social order is for the Court objectives of general interest since the 70's⁷.

in Revue du marché unique européen, 1999, n. 4, p. 211

⁵ V. Poli, *Funzione nomofilattica e certezza del diritto: la vincolatività delle decisioni del giudice superiore nazionale-comunitario*, in Il foro italiano, 2000, IV, col. 219 ; F. Abbondante, *Compatibilità fra il diritto comunitario alla libera prestazione dei servizi e monopoli ad Enti pubblici sull'esercizio dei giochi di sorte o d'azzardo finalizzati alla tutela di interessi generali*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 2000, p. 292 ; C. Coccia, *Ribadito il divieto delle scommesse*, in Rivista di diritto sportivo, 2000, p. 736 ; R. Cusimano, D. Gallo, *I centri di assistenza fiscale e l'ordinamento comunitario del mercato e della concorrenza*, in Il fisco: giornale tributario di legislazione e attualità, 2005, p. 9 ; G. Straetmans, *commento alla sentenza Zenatti*, in Common Market Law Review, 2000, p. 991 ; H. Helio, *Jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in Petites affiches. La Loi / Le Quotidien juridique, 2000, n. 99, p. 18.

⁶ F. Luciani, *Libera prestazione di servizi fra ordine pubblico nazionale e tutela dei consumatori*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 2004, p. 392; G. Straetmans, in Common Market Law Review, 2004, p. 1409; D. Buschle, *"Der Spieler" - Schreckgespenst des Gemeinschaftsrechts*, in European Law Reporter, 2003, p. 470

⁷ Sentenze 24 ottobre 1978, *Société générale alsacienne de banque*, causa 15/78, in Raccolta 1978 pag. 1971; 18 gennaio 1979, *Van Wesemael*, casuse riunite 110/78 e 111/78, in Raccolta 1979 pag. 35; 4 dicembre 1986, *Commissione c. Francia*, causa 220/83, in Raccolta 1986 pag. 3663.

In argomento vd. G. MORSE, *Stock Exchange Time Bargains - Enforceability and Articles 59 and 60 EEC*, in European Law Review, 1979, p. 283 ; Id., *Provision of Services: The Professional Supervision Exception*, ivi, p. 375 ; J. SAMTLEBEN, *Das Internationale Privatrecht der Börsentermingeschäfte und der EWG-Vertrag*, in Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 1981, p. 218 ; F. HUISMAN, *commento alla sentenza Van Wesemael*, in Journal des tribunaux du travail, 1979, p. 139 ; E. GREPPI, *Diritto di stabilimento, libertà di prestazione dei servizi e mercato comune delle assicurazioni*, in Giurisprudenza italiana, 1988, I, Sez. I, col. 1857 ; D. EDWARD, *Establishment and Services: An Analysis of the Insurance Cases*, in European Law Review, 1987, p. 231 ; C. BERR, H. GROUDEL, *Droit européen des assurances: liberté de prestation de services et coassurance*, in Revue trimestrielle de droit européen, 1987, p. 83 ; J. BIANCARELLI, *L'évolution la plus récente de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de liberté de prestations de services dans le secteur des assurances*, in Revue du Marché Commun, 1987, p. 35 ; K.P.E. LASOK, *Freedom to Provide Insurance Services in the Light of the "Coinsurance Cases"*, in The Modern Law Review, 1988, p. 706 ; R. ILLESCAS ORTÍZ, *La construcción del mercado comunitario de seguros: cuatro sentencias del TJCE*, in Revista de Instituciones Europeas, 1987, p. 741 ; R.W. HODGIN, in Common Market Law Review, 1987, p. 273 ss.; J. Flynn, *Insurance: Recent Judgments of the European Court of Justice*, in International and Comparative Law Quarterly, 1988, p. 154 e ss

Later, in the *Gambelli* Case⁸, the Italian legislation on betting, and especially Article 4 of Law n. 401/1989, constitutes a restriction on the freedom of establishment and the freedom to provide services. In particular, the Article 4 of the Italian law contains a criminal penalty; but, for the judges, normally criminal penalties ought to constitute a last resort for a Member State in cases where other measures and instruments are not able to provide adequate protection of the interests. However, the Court indicates that the restrictions must be in accordance with the principle of proportionality⁹.

In the judgment of 6 March 2007, *Placanica and Others*, in joined cases C-338/04, C-359/04 and C-360/04¹⁰, the EU judges said that a

⁸ Judgment of 6 Novembre 2003, *Piergiorgio Gambelli and Others*, in case C-243/01. G. Straetmans, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 1409 ss.; W. Fritzemeyer, R. Rinderle, “*Rien ne va plus*” für das Glücksspielmonopol in Deutschland?, in *Computer und Recht*, 2004, p. 367 ss.; W. Ohlmann, *Lotterien, Sportwetten, der Lotteriestaatsvertrag und Gambelli*, *Wettbewerb in Recht und Praxis* 2005, p. 48 ss.; C.I. Mignone, *La Corte di giustizia si pronuncia sul gioco d'azzardo nell'era di Internet*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 397 ss.; C. Campegiani, C. Papi, *Il sistema di monopolio statale delle scommesse e la sua compatibilità con la normativa comunitaria in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (art. 43 e 49 CE)*, in *Giustizia civile*, 2004, I, p. 2529 ss.; L. Zagato, *Caso Gambelli: la Corte di Giustizia riformula il proprio giudizio sulla normativa italiana in materia di scommesse*, in *Europa e diritto privato*, 2005, p. 205

⁹ As we know, the principle of proportionality derives from the German principles of suitability (*Geeignetheit*), of necessity (*Erforderlichkeit*) and of proportionality in strict sense (*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*). E. Cashin Ritaine, E. Lein, *La notion de proportionnalité appliquée au droit des jeux de hasard - Les cas Placanica et Autorité de surveillance de l'AELE/Royaume de Norvège*, in *Annuaire suisse de droit européen* 2006/2007 2007, p. 355 ss.; M. Gnes, *Diritto comunitario e disciplina nazionale delle scommesse*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, p. 831; G.M. Ruotolo, *Il regime italiano del gambling all'esame della Corte di giustizia: rien ne va plus?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, p. 1397; E. Adobati, *Viola il trattato CE una sanzione penale applicata per il mancato adempimento di una formalità amministrativa la cui osservanza è resa impossibile dalla normativa nazionale contrastante con il diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, p. 333; S. Destours, *Monopole des jeux de hasard en ligne: rien ne va plus*, in *Revue Lamy de la Concurrence : droit, économie, régulation*, 2006, n. 8, p. 67; L. Grynbaum, *Lutte contre la délinquance et réglementation des jeux et paris à la lumière de la jurisprudence de la CJCE (Loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et arrêt CJCE du 6 mars 2007 Placanica et autres)*, in *Droit de l'immatériel : informatique, médias, communication*, 2007, n. 26, p. 26; R. Schiano, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt "Placanica et a."*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n. 2, p. 461; A. Palmieri, *commento alla sentenza*, in *Il foro italiano*, 2007, IV, c. 249

¹⁰ K.-U. Karl, *Playing the game. The European Court of Justice's decision in the Placanica case*, in *Competition Law Insight*, 2007, Vol.6, Issue 5, p. 3 ss.; J.-L. Clergerie, *La compatibilité des réglementations nationales des jeux de hasard avec le droit communautaire*, in *Recueil Le Dalloz*, 2007, p. 1314 ss.; N.

policy of controlled expansion in the betting and gaming sector may be consistent with the objective of preventing the use of betting and gaming activities for criminal or fraudulent purposes by channelling them into controllable systems. Nevertheless, the restrictive measures imposed by Member States must satisfy the principle of proportionality.

After these decisions, the Italian Corte di Cassazione¹¹ said that the system of concessions is not justified because there is a limited number of concessions. In particular, it is not justified the state monopoly and the extension of the concessions previously granted. Before, the Italian judges confirmed that the Italian policy of expansion of gambling, although contradicts the purpose of limiting the propensity to gamble, is appropriate to the objective of avoiding criminal activities, as channels games in controllable systems¹². So the Italian Court forestalled the *Gambelli* Case.

4. Considerations about the decision

The judgments *Costa and Cifone*¹³, and *Biasci and Others* concern the Bersani Decree (on the liberalisation of some economic activities), that reformed the betting and gaming sector in Italy. In fact, Article 38 par.

Emiliou, *The Principle of Proportionality in European Law*, London, 1997 ; D.U. Galetta, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milan, 1998.

¹¹ Judgments of 28 March 2007, n. 16928, 16969.

¹² Judgments of 26 April-18 May 2004, n. 23271, 23272, 23273.

¹³ Judgment of 16 February 2012, in joined cases C-72/10 and C-77/10. V. Hatzopoulos, *Arrêt "Costa et Cifone": les conditions pour la délivrance des autorisations en matière de jeux et paris*, in *Journal des tribunaux / droit européen*, 2012, n. 189, p. 149; E. Adobati, *La Corte di giustizia si pronuncia ancora sulla compatibilità della normativa italiana sui giochi d'azzardo con i principi della libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2012, p. 267; A. Scarcella, *Italia perdente a Lussemburgo sul caso Stanley: le regole protezionistiche sulla raccolta delle scommesse sono da rivedere*, in *Cassazione penale*, 2012, p. 2290; M. Inglese, *L'Italia non disciplina il gioco d'azzardo responsabilmente: commento al caso Costa e Cifone*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2012, p. 503; S. D'Ancona, *Libertà di stabilimento*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, p. 1196.

2 and 4 of the Bersani Decree lays down the new rules governing the marketing of gambling, and considers a maximum number of outlets per municipality, a minimum distance between the new outlets and those for which a licence was awarded following the 1999 tendering procedure, and other rules.

Both the judgments confirm that the EU law (and, in particular, the principles of freedom of establishment and of freedom to provide services) precludes the Italian discipline on gaming and betting as reformed by the Bersani Decree, because inter alia it orders a minimum distance between operators, without any significant explanation.

These decisions, so, implicitly reaffirm the centrality of the public order as the fundament of the power of police authorisations. Public order, as a right of public security (Article 5 ECHR), becomes part of the administrative function of the police. It allows to pursue the rights of freedom. In this sense, public order can be pulled to the right to security and the right to freedom, variously foreseen by the Constitutions of Member States¹⁴. In this regard, the Court of Justice considers that national measures restricting personal freedoms for reasons of public policy or public security are legitimate only if they comply with the principle of proportionality¹⁵.

¹⁴ The Corte di Cassazione (judgment of 15 February 2011, n. 3681) connect with Articles 2, 3, 4 of the Italian Constitution, the right to security in relation to dignity, safety and life.

¹⁵ EU Court of Justice, judgment of 10 July 2008, *Directia Generala de Pasapoarte Bucuresti v. Gheorghe Jipa*, in case n. 33/07; judgment of 18 July 2007, *Ismail Derin v. Landkreis Darmstadt-Dieburg*, in case n. 325/05. D.-M. Şandry, C.-M. Banu, D.A. Călin, *The Preliminary Reference in the Jipa Case and the Case Law of Romanian Courts on the Restriction on the Free Movement of Persons*, in *European Public Law*, 2012, p. 623; F. Chaltiel, C.J. Berr, S. Francq, C. Prieto, *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes. Concurrence*, in *Journal du droit International*, 2009, p. 646; V. Rapelli, *Cittadinanza dell'Unione e diritto di uscita tra libertà di circolazione, limiti e giustificazioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 2009, p. 203; V. Michel, *Séjour irrégulier et interdiction ultérieure de sortie du territoire: comment concilier liberté de circulation et protection de l'ordre public?*, in *Europe*, 2008, Octobre Comm. n. 313, p. 22.

In the Bersani Decree the limits of the fundamental freedoms are not justified on grounds of public policy, then the contrast with EU law is incurable. The commercial reasons justifying the rules of the Bersani Decree, in other words, are not enough to depart from the EU rules.

REFERENCES

ABBONDANTE F., (2000), *Compatibilità fra il diritto comunitario alla libera prestazione dei servizi e monopoli ad Enti pubblici sull'esercizio dei giochi di sorte o d'azzardo finalizzati alla tutela di interessi generali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*

ADOBATI E., (2007), *Viola il trattato CE una sanzione penale applicata per il mancato adempimento di una formalità amministrativa la cui osservanza è resa impossibile dalla normativa nazionale contrastante con il diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*

ADOBATI E., (2012), *La Corte di giustizia si pronuncia ancora sulla compatibilità della normativa italiana sui giochi d'azzardo con i principi della libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*

ALLEN B., (2000), *Ladies & Gentlemen, No More Bets Please*, in *Legal Issues of Economic Integration*

BALATE E., (1998), *"Simples retouches de subtilité, drôle que ça vous fasse rire, mais imaginez que vous continuez" ou observations à propos des récents arrêts de la Cour de justice en matière de libre circulation des marchandises*, in *Revue de droit commercial belge*

BERR C., GROUTEL H., (1987) *Droit européen des assurances: liberté de prestation de services et coassurance*, in *Revue trimestrielle de droit européen*

BIANCARELLI J., (1987), *L'évolution la plus récente de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de liberté de prestations de services dans le secteur des assurances*, in *Revue du Marché Commun*

BUSCHLE, D. (2003), *"Der Spieler" - Schreckgespenst des Gemeinschaftsrechts*, in *European Law Reporter*, 2003, p. 470

CALAMIA A.M., VIGIAK V., (2008), *Diritto comunitario*, Milano

CAMPEGIANI C. & PAPI C., (2004), *Il sistema di monopolio statale delle scommesse e la sua compatibilità con la normativa comunitaria in materia di*

libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (art. 43 e 49 CE), in Giustizia civile, I

CAPOTOSTI R., *Prestazione di servizi (diritto comunitario)*, in *Enciclopedia giuridica italiana, ad vocem*;

CASHIN RITAINE E., LEIN E., (2007), *La notion de proportionnalité appliquée au droit des jeux de hasard - Les cas Placanica et Autorité de surveillance de l'AELE/Royaume de Norvège*, in *Annuaire suisse de droit européen 2006/2007*

CHALTIEL F., BERR C.J., FRANCQ S., PRIETO C., (2009), *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes. Concurrence*, in *Journal du droit International*

CHIAPPETTI A., (1973), *L'attività di polizia*, Padova

CLERGERIE J.L., (2007), *La compatibilité des réglementations nationales des jeux de hasard avec le droit communautaire*, in *Recueil Le Dalloz*

COCCIA C. (2000) *Ribadito il divieto delle scommesse* in *Rivista di diritto sportivo*

COCCIA M., (1994), *"Rien ne va plus": la Corte di giustizia pone un freno alla libera circolazione dei giochi d'azzardo*, in *Il foro italiano*, IV, Col. 521 ;

CORSO G., (1979), *Autorizzazioni di polizia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, ad vocem*; Id., *L'ordine pubblico*, Bologna

CUSIMANO R. & GALLO D., (2005), *I centri di assistenza fiscale e l'ordinamento comunitario del mercato e della concorrenza*, in *Il fisco: giornale tributario di legislazione e attualità*

D'ANCONA S., (2012), *Libertà di stabilimento*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*

DE RUBERTIS N., (1976), *La legislazione di pubblica sicurezza*, Firenze

DESTOURS S., (2006), *Monopole des jeux de hasard en ligne: rien ne va plus*, in *Revue Lamy de la Concurrence: droit, économie, régulation* n. 8

EDWARD D., (1987), *Establishment and Services: An Analysis of the Insurance Cases*, in *European Law Review*

EMILIOU N., (1997), *The Principle of Proportionality in European Law*, London

FLYNN J., (1988), *Insurance: Recent Judgments of the European Court of Justice*, in *International and Comparative Law Quarterly*

FOGLIA R. & SAGGIO A., (1994), *Lotterie nazionali*, in *Il Corriere giuridico*

FRITZEMEYER W., RINDERLE R., (2004), *“Rien ne va plus” für das Glücksspielmonopol in Deutschland?*, in *Computer und Recht*

GALETTA D.U., (1998), *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano

GNES M., (2007), *Diritto comunitario e disciplina nazionale delle scommesse*, in *Giornale di diritto amministrativo*

GORMLEY L., (1994), *Pay Your Money and Take Your Chance?*, in *European Law Review*

GRATANI A., (1994), *L'attività delle lotterie tra libera prestazione di servizi e libera circolazione delle merci*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*

GREPPI E., (1988), *Diritto di stabilimento, libertà di prestazione dei servizi e mercato comune delle assicurazioni*, in *Giurisprudenza italiana*, I, Sez. I, col. 1857 ;

GRYNBAUM L., (2007), *Lutte contre la délinquance et réglementation des jeux et paris à la lumière de la jurisprudence de la CJCE (Loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et arrêt CJCE du 6 mars 2007 Placanica et autres)*, in *Droit de l'immatériel : informatique, médias, communication* n. 26

HATZOPOULOS V., (2000), *Recent Developments on the Case Law of the Ecj in the Field of Services*, in *Common Market Law Review*

HATZOPOULOS V., (2012), *Arrêt "Costa et Cifone": les conditions pour la délivrance des autorisations en matière de jeux et paris*, in *Journal des tribunaux / droit européen*, n. 189

HELIO H., (2000), *Jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in *Petites affiches. La Loi / Le Quotidien juridique*, n.99

HODGIN R.W., (1987), in *Common Market Law Review*

HUGLO J.G., (1995), *Libre prestation des services*, in *Gazette du Palais*, n. 344-6

HUISMAN F., (1979), *Commento alla sentenza Van Wesemael*, in *Journal des tribunaux du travail*

ILLESCAS ORTÍZ R., (1987), *La construcción del mercado comunitario de seguros: cuatro sentencias del TJCE*, in *Revista de Instituciones Europeas*

INGLESE M., (2012), *L'Italia non disciplina il gioco d'azzardo responsabilmente: commento al caso Costa e Cifone*, in *Diritto comunitario e di scambi internazionali*

KARL K.U., (2007), *Playing the game. The European Court of Justice's decision in the Placanica case*, in *Competition Law Insight*, Vol.6, Issue 5

LASOK K.P.E., (1988), *Freedom to Provide Insurance Services in the Light of the "Coinsurance Cases"*, in *The Modern Law Review*

LICCIARDELLO S., (2013), *Autorizzazioni di polizia*, Milano

LUCIANI F., (2004), *Libera prestazione di servizi fra ordine pubblico nazionale e tutela dei consumatori*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*

MATTARELLA B.G., *Atto amministrativo (tipologia)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica, ad vocem.*

MICHEL V., (2008), *Séjour irrégulier et interdiction ultérieure de sortie du territoire: comment concilier liberté de circulation et protection de l'ordre public?*, in *Europe*, Octobre Comm. n. 313, p. 22

MIGNONE C.I., (2004), *La Corte di giustizia si pronuncia sul gioco d'azzardo nell'era di Internet*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*

MORSE G., (1979), *Stock Exchange Time Bargains - Enforceability and Articles 59 and 60 EEC*, in *European Law Review*

MUNIZ P., (1999), *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance*, in *Revue du marché unique européen*, n. 4

MYLLY T., (2000), *National gaming monopolies and free movement of services*, in *Europarättslig tidskrift*

OHLMANN W., (2005), *Lotterien, Sportwetten, der Lotteriestaatsvertrag und Gambelli*, *Wettbewerb in Recht und Praxis*

PALMIERI A., (2007), *Commento alla sentenza*, in *Il foro italiano*, IV, c. 249

POLI V. (2000) *Funzione nomofilattica e certezza del diritto: la vincolatività delle decisioni del giudice superiore nazionale-comunitario*, in *Il foro italiano* IV, col. 219

RANELLETTI O., (1904), *La polizia di sicurezza*, in V.E. Orlando (edited by), *Trattato di diritto amministrativo*, IV, Milano

RAPELLI V., (2009), *Cittadinanza dell'Unione e diritto di uscita tra libertà di circolazione, limiti e giustificazioni*, in *Giurisprudenza italiana*

RUOTOLO G.M., (2007), *Il regime italiano del gambling all'esame della Corte di giustizia: rien ne va plus?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*

SABATINI G., *Provvedimenti di polizia*, in *Novissimo Digesto Italiano, ad vocem*;

SAMTLEBEN J., (1981), *Das Internationale Privatrecht der Börsentermingeschäfte und der EWG-Vertrag*, in *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*

ŞANDRY D.M., BANU C.M., CĂLIN D.A., (2012), *The Preliminary Reference in the Jipa Case and the Case Law of Romanian Courts on the Restriction on the Free Movement of Persons*, in *European Public Law*

SCARCELLA A., (2012), *Italia perdente a Lussemburgo sul caso Stanley: le regole protezionistiche sulla raccolta delle scommesse sono da rivedere*, in *Cassazione penale*

SCHIANO R., (2007), *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt "Placanica et a."*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 2

STRAETMANS G., (2000), *Commento alla sentenza Zenatti*, in *Common Market Law Review*

TARTAGLIA A.F., (1978), *La polizia amministrativa*, Milano

TESAURO G., (2005), *Diritto comunitario*, Padova

VIRGA P., (1954), *La potestà di polizia*, Milano

ZAGATO L., (2005), *Caso Gambelli: la Corte di Giustizia riformula il proprio giudizio sulla normativa italiana in materia di scommesse*, in *Europa e diritto privato*

L'INFORMAZIONE FINANZIARIA NELLE SOCIETÀ QUOTATE. CONSOLIDAMENTI LEGISLATIVI A TUTELA DELL'INTEGRITÀ DEI MERCATI

Alessandro ALONGI

Sommario

1. L'esigenza di trasparenza nei mercati finanziari. Il percorso legislativo. – 2. La pubblicità degli assetti proprietari nelle società quotate. – 3. In particolare: i patti parasociali. – 4. L'importanza dell'informazione dei soci nell'assemblea delle società quotate. – 5. L'informazione nel governo delle società quotate. – 6. Il ruolo e i poteri della vigilanza prudenziale

Abstract

Ripercorrendo il lungo percorso della disciplina legislativa dei mercati mobiliari nel nostro Paese, che ha infine condotto all'emanazione del Testo Unico sulla Finanza, è evidente che il legislatore abbia posto a fondamento del mercato la trasparenza, consacrando l'informazione quale pietra angolare del funzionamento dello stesso.

Così, ogni società è tenuta a produrre e diffondere un corposo *set* documentale, nonché a rispettare diversi obblighi di informazione, in modo che il mercato possa conoscere lo stato di salute di una impresa per poi decidere dove investire i capitali.

Keywords

trasparenza – informazione finanziaria – mercati – finanze – vigilanza

Autore

dott. Alessandro ALONGI

email: alessandro.alongi@hotmail.it

Responsabile area giuridica dell'Organo di vigilanza sulla parità di accesso, Telecom Italia S.p.A.

1. **L'esigenza di trasparenza nei mercati finanziari. Il percorso legislativo**

La trasparenza dei comportamenti ha rappresentato da sempre, ma in particolar modo negli ultimi anni sulla scorta delle ultime disavventure finanziarie, un fondamento del mercato dei capitali, elemento che ha assunto rilievo sotto una duplice dimensione: da un lato, la convinzione che la predisposizione di procedure cristalline possano meglio assicurare la realizzazione dei principi di carattere generale quali l'equilibrio di mercato e una corretta informazione nei confronti degli investitori e, dall'altro, la creazione di posizioni giuridiche soggettive a cui, in violazione, l'ordinamento assicura specifiche censure.

In campo societario, un flusso informativo costante e veritiero costituisce la base dell'efficienza stessa del mercato. Un mercato, infatti, si dice efficiente quando i prezzi vengono correttamente determinati tenendo conto di tutta l'informazione disponibile. Volendo fare un parallelo in altri campi del diritto, *“la trasparenza trascende la mera osservanza formale degli istituti del procedimento amministrativo perché viene percepita quale valore finalistico dell'ordinamento, espressione di democrazia politica ed amministrativa, nonché valore strumentale e funzionale alla conoscibilità dei processi decisionali”*¹.

La disciplina delle società per azioni quotate in mercati regolamentati, nel nostro Paese, è il risultato ultimo di diverse disposizioni legislative, avvicendatesi e stratificatesi nel tempo, novelle che, di volta in volta, hanno introdotto talune peculiarità nelle società per azioni che ricorrono al mercato regolamentato, statuizioni che,

¹ Filippo Patroni Griffi, La Trasparenza della Pubblica Amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza, in www.federalismi.it

progressivamente, hanno visto un allontanamento dalle omologhe regole relative riservate alle società non quotate.

Il lungo percorso di costruzione legislativa ha come punto di partenza il 1974, anno in cui sono stati introdotti nell'ordinamento specifiche disposizioni relative al mercato mobiliare ed al trattamento fiscale dei titoli azionari, assetti che hanno costituito, per molti anni, un primo caposaldo nella disciplina societaria², tratteggiando una strada differenziale tra società per azioni di matrice codicistica e società con azioni quotate.

Sulla falsariga del percorso intrapreso, anche il successivo Testo Unico sulla Finanza³ (di seguito, T.U. o anche Testo Unico) ha perpetuato la disciplina *ad hoc* per tale struttura societaria, percorso rafforzato dalle sue successive novelle⁴ e dalla riforma del diritto societario di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6⁵. In particolare, proprio nelle disposizioni societarie entrate in vigore nel 2004, con l'introduzione dell'art. 2325 bis si è disposto – premettendo che per società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio sono da intendersi tutte le società con azioni quotate in mercati regolamentati o diffuse fra il pubblico in misura rilevante – l'applicazione delle norme di diritto comune anche alle società per azioni quotate, a meno che ciò non sia diversamente disposto da leggi speciali.

² Decreto-Legge 8 aprile 1974, n. 95 Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 7 giugno 1974, n. 216 (in G.U. 08/06/1974, n.149).

³ Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58: "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 71 del 26.3.1998.

⁴ Si veda, in ultimo, la Legge 28 dicembre 2005, n. 262 "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 301 del 28 dicembre 2005 - Supplemento ordinario n. 208.

⁵ Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 "Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n.17 del 22-1-2003 - Suppl. Ordinario n. 8.

Arco di volta che consacra l'informazione come pietra angolare della regolare tenuta dei mercati rimane, *in primis*, il Testo Unico che, come primo approccio, amplia gli obblighi di comunicazione relativi agli assetti proprietari degli intermediari, prevedendo specifiche sanzioni come la sospensione dall'esercizio di diritti in caso di violazione di queste previsioni.

Da questo breve *excursus* si può agevolmente comprendere come nella disciplina delle società quotate si intrecciano diversi livelli normativi, da un lato disposizioni pensate *erga omnes* per tutte le compagini sociali e disciplinate dal codice civile, dall'altro norme di natura speciale applicabili soltanto alle SpA quotate o con strumenti diffusi. Percorso differenziale, in taluni casi, è rinvenibile anche in base alla provenienza geografica delle società stesse, differenziandosi così le imprese nazionali da quelle estere, con norme di diritto societario applicabili per le prime, e norme proprie del paese di appartenenza applicabili alle seconde, con un cappello di norme a tutela del mercato adottabili nei confronti di tutte le compagini a prescindere dal paese di provenienza.

L'intero *corpus* normativo, quale esso sia, in definitiva, tende ad efficientare la gestione complessiva della società, assicurando la tutela della circolazione dei diritti proprietari in modo da premiare i soggetti che meglio di altri sappiano condurre l'attività d'impresa.

Il Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 circoscrive l'ambito soggettivo di intervento, definendo in maniera chiara ed inequivocabile le caratteristiche delle compagini sociali a cui tale intervento normativo trova applicazione.

Per "emittenti quotati" si intendono i soggetti, italiani o esteri, inclusi

i *trust*, che emettono strumenti finanziari quotati in un mercato regolamentato italiano.

Accanto agli emittenti quotati in Italia esiste anche un'ulteriore categoria di soggetti, gli "emittenti quotati aventi l'Italia come Stato membro d'origine", definendosi per tali gli emittenti azioni (oppure titoli di debito di valore nominale unitario inferiore ad euro mille) ammesse alle negoziazioni in mercati regolamentati italiani o di altro Stato membro dell'Unione europea, aventi sede legale in Italia.

Per una compiuta trasparenza, il legislatore prevede un complesso documentale che la società – in questo caso nazionale – dovrà produrre e diffondere in tempi certi, al fine di mantenere informato costantemente il mercato sulla propria situazione. Tale documentazione, insieme a diversi obblighi di informazione e di cui si dirà *infra*, è uno dei primi elementi alla base del concetto di informazione finanziaria.

È soltanto attraverso la circolazione dei dati e delle informazioni concernenti la vita della società che il mercato può essere in grado di conoscere lo stato di salute della realtà imprenditoriale e potere, in tal modo, scommettere i giusti capitali su quella determinata attività di impresa. Per questo, nel novero delle c.d. "relazioni finanziarie", il legislatore societario ha previsto un corposo *set* documentale comprendente il bilancio d'esercizio, il bilancio consolidato (se previsto), la relazione sulla gestione e l'attestazione degli organi delegati e del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili, unitamente alla relazione di revisione legale dei conti.

Le società italiane quotate hanno l'obbligo di redigere i propri bilanci secondo i principi contabili internazionali (IAS-IFRS), da produrre (e

comunicare) entro 6 mesi dalla chiusura dell'esercizio.

Al fine di mantenere costantemente e puntualmente informato il mercato, il Testo Unico impone alle società un flusso informativo periodico, sotto la regolamentazione della CONSOB (con compiti anche sanzionatori)⁶. In particolare, entro 2 mesi dalla chiusura del primo semestre dell'esercizio, le società pubblicano una relazione finanziaria semestrale e gli emittenti azioni quotate aventi l'Italia come Stato membro d'origine, pubblicano entro 45 giorni dalla chiusura del primo e del terzo trimestre di esercizio un resoconto intermedio di gestione.

L'importanza della veridicità della documentazione finanziaria è dimostrata dal fatto che tale informativa è presupposto necessario per la distribuzione degli acconti su dividendi, poiché tale dazione è possibile solo sulla scorta dell'idonea documentazione sottesa alla dimostrazione della presenza delle condizioni patrimoniali che permettono tale pagamento.

2. La pubblicità degli assetti proprietari nelle società quotate

Il Testo Unico della Finanza, in tema di trasparenza concernenti gli assetti proprietari delle società quotate in mercati regolamentati, indica una precisa linea conduttrice attraverso la quale garantire il giusto grado di trasparenza al mercato. Essa risiede, sostanzialmente, nella diffusione quanto più efficace delle informazioni, fattore ritenuto – a ragione – un elemento imprescindibile attraverso il quale raggiungere l'importante obiettivo di tutelare il mercato, la società e la regolarità

⁶ L'art. 154 ter stabilisce che la CONSOB, ove riscontri la mancata conformità dei documenti alle norme che ne disciplinano la redazione, può chiedere all'emittente di rendere pubblica tale circostanza e di provvedere alla pubblicazione di informazioni supplementari necessarie a ripristinare una corretta informazione sul mercato.

complessiva delle transazioni finanziarie.

Il legislatore del 1989 ha incentrato la sua attenzione su specifici aspetti informativi, prescrivendo una serie di obblighi di trasparenza e comunicazione degli assetti proprietari a tutti gli “emittenti di azioni quotate aventi l’Italia come stato membro d’origine”, ovvero sia, come già detto, a tutte le società aventi sede legale in Italia (e quindi anche alle società straniere) con azioni ammesse alla negoziazione nei mercati regolamentati italiani o di altro stato membro dell’Unione europea. Nessuno, dunque, può sentirsi escluso dall’obbligo di comunicazione.

Tre sono i differenti destinatari del flusso informativo previsto dal Testo Unico: la società stessa, la CONSOB e il mercato.

In relazione a questi attori, le predette società sono obbligate a manifestare all’esterno qualsiasi partecipazione azionaria che possa avere un’incidenza significativa sul potere di gestione della società medesima, intendendosi per “partecipazione” il complesso azionario, ma anche le quote e gli altri strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi (o comunque quelli previsti dall’art. 2351 del c.c.), lasciando comunque la libertà ai singoli statuti circa la possibilità di corredare altri strumenti finanziari del diritto di voto su argomenti specifici. Il ragionamento adottato è piuttosto elementare: per mezzo delle partecipazioni azionarie (o degli altri strumenti finanziari corredati da diritto di voto) si controlla la società e, pertanto, ogni variazione di queste componenti deve essere dichiarata.

Ed è partendo proprio dai diritti proprietari che il legislatore ha avviato le proprie riflessioni, imponendo ai singoli soci di dichiarare le proprie partecipazioni superiore al 3% del capitale sociale, prescrivendo, di conseguenza, l’obbligo di comunicazione alla società

partecipata e alla CONSOB del raggiungimento di tale soglia, intendendosi per capitale sociale “quello rappresentato da azioni con diritto di voto”⁷.

Il Testo Unico, con apposita previsione, ha demandato alla CONSOB il compito di stabilire i criteri per il calcolo delle partecipazioni, includendo in esse anche le partecipazioni indirettamente detenute. Infatti, in relazione a ciò, ai fini degli obblighi di comunicazione, sono considerate partecipazioni tutte le azioni delle quali un soggetto è titolare, anche se il diritto di voto spetta a terzi o se sospeso. Una norma imperativa, dunque, che accresce il ruolo e la strategicità della comunicazione delle partecipazioni possedute, se rientranti o eccedenti la soglia in argomento.

Anche le variazioni delle partecipazioni, sia esse in aumento o in diminuzione, assumono un ruolo centrale nell’equilibrio degli assetti societari, ed è per questo che il T.U. si preoccupa di prevedere un altrettanto specifico obbligo di trasparenza in merito alle variazioni medesime, rimettendo alla CONSOB l’individuazione delle variazioni che comportano l’obbligo di comunicazione.

Con il Regolamento Emittenti⁸ CONSOB, fatta sua la delega attribuitagli dalla legge, ha stabilito i parametri utili a cui le società devono attenersi in merito alla trasparenza dei propri assetti proprietari, prescrivendo l’obbligo di comunicazione dell’avvenuto superamento in aumento delle soglie percentuali del 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 30%, 50%, 66,6% e 90%⁹ e, specularmente, la riduzione delle

⁷ Si veda, in proposito, l’art. 120 del TUF, come da ultimo modificato ad opera del D. Lgs. 25/2016

⁸ Regolamento di attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernente la disciplina degli emittenti, adottato dalla CONSOB con delibera n. 11971 del 14 maggio 1999 e s.m.i.

⁹ Le soglie sono state oggetto di modifica, dapprima con delibera CONSOB n. 18214 del 9.5.2012 che ha soppresso le percentuali: “35%, 40%, 45%, 75%” e poi così sostituita con delibera 19614 del 26.5.2016.

partecipazioni entro le stesse soglie.

Dure le sanzioni previste ai soci inadempienti. Il T.U. ha previsto, in caso di omessa comunicazione, una sanzione civile (a cui si aggiunge anche una pena amministrativa), caratterizzata nella sospensione del diritto di voto concernente gli strumenti finanziari eccedenti la soglia non comunicata.

La naturale conseguenza prevista dalla legge, in caso di difetto di comunicazione delle variazioni delle partecipazioni azionarie legata alla sospensione dei diritti di voto, è l'annullabilità delle deliberazioni assunte con il voto determinante degli strumenti finanziari per il quale il diritto di voto non poteva essere esercitato. Analogo potere viene riconosciuto anche alla CONSOB che, entro sei mesi dalla data della deliberazione, può esercitare tale invalidazione.

Ma, in tema di trasparenza di assetti proprietari, il legislatore non si è limitato a regolare l'acquisizione sopra soglia e la relativa variazione, ma è andato oltre.

Il Regolamento, inoltre, ha previsto specifici obblighi di comunicazione anche con riferimento alle c.d. "partecipazioni potenziali" (sia in acquisto che in vendita), ossi tutte quelle azioni o altri strumenti finanziari dotati di diritti amministrativi che costituiscono il sottostante di altrettanti strumenti capaci di attribuire al titolare (in genere su iniziativa dello stesso), il diritto assoluto di acquistare (se partecipazione potenziale in vendita) o vendere (se partecipazione potenziale in vendita), tramite consegna fisica, le azioni sottostanti.

Tutto deve avvenire nella massima trasparenza, dentro e fuori i mercati regolamentati. Ed è per questo che lo stesso art. 120 del T.U., al comma 3, stabiliva anche l'obbligo di comunicazione per tutte quelle

partecipazioni detenute dalle società quotate in società non quotate o a responsabilità limitata (anche estere), in misura superiore al 10% del loro capitale, salvo poi essere stato abrogato dal D. Lgs. n. 184/2012.

Per concludere un primo quadro del dovere di informazione degli assetti proprietari nelle società che ricorrono nel mercato dei capitali di rischio, giova ricordare le innovazioni introdotte dal D. Lgs. n. 229 del 2007, e trasfuse nell'art 123 bis del Testo Unico della Finanza, novella che prescrive un preciso obbligo di informazione sugli assetti proprietari prevedendo un *set* informativo minimo (struttura del capitale sociale, eventuali restrizione al trasferimento di titoli o al diritto di voto ecc.) che la relazione degli amministratori deve contenere al fine di operare una compiuta trasparenza nei confronti del mercato.

3. In particolare: i patti parasociali

Ulteriore fattispecie propria degli assetti proprietari che il mercato, insieme all'assemblea dei soci e all'Autorità di vigilanza, ha il diritto di conoscere, è quella relativa all'esistenza di qualsiasi patto tra azionisti, accordo che per sua natura stessa è in grado di alterare le consuete dinamiche amministrative, potendo incidere sulla circolazione dei diritti proprietari (c.d. "sindacati di blocco") o direttamente sulle attività gestionali (c.d. "sindacati di voto").

Il D. Lgs. 58/98, ribadendo la piena legittimità di tale tipo di accordi tra i soci, vuole nel contempo assicurare la massima pubblicità e trasparenza dei c.d. "patti parasociali", nonché mitigare l'effetto di tali accordi con l'obiettivo di non ingessare eccessivamente il normale equilibrio della gestione.

Il patto più solido che il legislatore tiene a regolamentare *ab origine*

(cfr. art. 122, comma 1 T.U.) è il “sindacato di voto”, intendendosi per ciò quel patto, in qualsivoglia forma stipulato, avente ad oggetto l’esercizio del diritto di voto nelle società quotate e nelle società che le controllano.

Accanto ad esso, il T.U. si interessa anche del “sindacato di blocco”, quell’insieme di intese idonee a limitare il trasferimento degli strumenti finanziari che attribuiscono il diritto all’acquisto o alla sottoscrizione di azioni.

Data, dunque, la piena legittimità di tali accordi, il Testo Unico si è preoccupato di fornire idonei strumenti per rendere pubbliche tali convenzioni, e ancora una volta il dispositivo più efficace è stato rinvenuto nella comunicazione al mercato dell’intesa stipulata.

Da qui la previsione che, entro cinque giorni dalla stipula, i patti devono essere comunicati *i)* alla CONSOB, *ii)* pubblicati per estratto sulla stampa quotidiana, *iii)* depositati presso il registro delle imprese e *iv)* comunicati alle società con azioni quotate.

Nessun socio sottoscrittore può sentirsi esonerato da tale obbligo, ragion per cui si ritengono responsabili solidalmente tutti gli aderenti al patto, con previsione di sanzioni correlate alla mancata pubblicità dell’intesa raggiunta.

È così forte, nella previsione legislativa, il dovere di trasparenza e pubblicità, che le sanzioni collegate all’inerzia dei sodali non sono indifferenti. Due, in particolare le censure previste dal T.U.: la nullità del patto e la sospensione del diritto di voto (similarmente alla violazione degli obblighi di comunicazione delle partecipazioni rilevanti) inerente le azioni per le quali non sono stati adempiuti gli obblighi informativi, con la conseguente (anche qui) annullabilità delle

deliberazioni assembleari assunte con il voto determinante delle relative azioni.

A vedere bene, il legislatore del 1998 poteva forse più facilmente disporre l'inefficacia del patto in violazione degli obblighi di comunicazione. Invece la scelta incisiva operata, con funzione evidentemente deterrente, è stata la previsione della più grave delle patologie, ovvero la nullità stessa del patto e il ripristino dello *status quo ante*.

4. L'importanza dell'informazione dei soci nell'assemblea delle società quotate

Nella normativa oggi in vigore, diverse sono le previsioni di informazione e obbligo di comunicazione dei fatti concernenti la vita societaria, legiferati in maniera puntuale, soprattutto riguardo alla *governance* delle società con azioni quotate in mercati regolamentati.

Punto di partenza, rafforzato e integrato da novelle successive al Testo Unico (da ultimo, i già visti provvedimenti del 2005 e del 2010, insieme alla riforma del diritto societario del 2003), è la preminenza dell'azionista e la tutela del suo interesse, al riparo da ogni tipo di pregiudizio societario. La parità di trattamento nei rapporti tra simili all'interno del mercato rappresenta un cardine attorno al quale ruota tutta la vita societaria, e che i diversi provvedimenti normativi hanno cercato, di volta in volta, di riaffermare con sempre maggiore evidenza.

Da qui la previsione normativa che statuisce come tutti gli emittenti quotati, sia essi italiani quotati in Italia o in mercati UE, oppure esteri aventi sede in Italia, devono preoccuparsi di assicurare il medesimo trattamento a tutti i portatori degli stessi strumenti finanziari.

Cuore dell'amministrazione societaria è l'assemblea, individuata come il luogo naturale di riunione di tutti i soci e spazio in cui si svolge il controllo sull'amministrazione delegata al Consiglio.

Purché ridimensionata dagli ultimi interventi legislativi, l'assemblea ha mantenuto intatte alcune originarie prerogative, quali la concessione dell'autorizzazione all'assunzione di partecipazioni reciproche oltre la soglia del 3% del capitale sociale, la presa d'atto sugli atti di gestione da parte dei sindaci e dei diversi organi di controllo interno come, ancora, il diritto ad essere interpellata in caso di volontà, da parte degli amministratori, di esclusione della società dalla quotazione. Non ultimo, il diritto di chiedere l'integrazione dell'ordine del giorno, così da permettere alle minoranze societarie di far sentire la propria voce.

L'intero percorso assembleare è incentrato sulla pubblicità e sulla trasparenza di ogni suo atto, soggetto a comunicazione, sia *ex ante* che *ex post*, e ad informazione continua, tanto all'interno – verso gli altri soci – quanto all'esterno, verso gli organi competenti.

Principio di tutto è la convocazione dell'assemblea, in cui sono previste, con la più ampia forma di divulgazione dell'informazione, peculiarità di trasparenza e pubblicità, a cominciare dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del relativo annuncio.

Accanto a questa modalità, vige l'obbligo per gli amministratori di mettere “a disposizione del pubblico presso la sede sociale, sul sito internet e con le altre modalità previste dalla CONSOB, una relazione sulle materie all'ordine del giorno”¹⁰ e il loro diritto a prendere visione di tutti gli atti depositati presso la sede sociale.

L'assemblea deve essere convocata entro il trentesimo giorno

¹⁰ Si veda, in proposito, l'art. 125 ter del T.U.F.

precedente la riunione (se si tratta di eleggere, invece, i componenti degli organi di amministrazione e controllo questo termine sale a 40 giorni), tempistiche differenti rispetto a quelle dettate dal diritto comune per le società per azioni non quotate, il cui termine è di 15 giorni.

La possibilità di convocazione – come si vedrà *infra* – è riconosciuta anche al Collegio sindacale come *plenum* o ad almeno due membri dello stesso.

Punto di partenza, in termini di trasparenza e informazione, è l'avviso di convocazione. A differenza del diritto comune per le società non quotate, in cui l'avviso è bastevole dell'indicazione del giorno, l'ora, il luogo e l'elenco delle materie da trattare, l'avviso dell'assemblea delle società per azioni quotate deve contenere, in aggiunta a tali elementi, anche una descrizione precisa delle relative procedure che gli azionisti devono seguire per poter partecipare alla riunione e per esercitare il proprio diritto di voto, non solo in presenza, ma anche per delega o per corrispondenza (e, da ultimo, anche con mezzi elettronici).

L'ordine del giorno così predisposto non è cristallizzato ma, soprattutto a tutela delle minoranze, è suscettibile di integrazione o modificazione. Tale potere, riconosciuto a tutti i soci che rappresentino almeno 1/40 del capitale sociale, è esercitato entro 10 giorni dalla pubblicazione dell'avviso di convocazione dell'assemblea, previa indicazione dell'integrazione dei punti da trattare. L'integrazione, a cura degli amministratori, è resa pubblica almeno 15 giorni prima dell'assemblea. La legge, anche in questo caso, prevede il potere sostitutivo di intervento del collegio sindacale, nell'ipotesi in cui gli amministratori non integrino l'ordine del giorno così come richiesto. A beneficio della chiarezza e della trasparenza, i soci che richiedono

l'integrazione dell'ordine del giorno predispongono una relazione sulle materie di cui essi propongono la trattazione.

Ma è il confronto dialettico il punto forte dell'assemblea, dove i soci possono fare sentire la propria voce e dibattere le proprie proposte.

Il diritto di intervento all'assemblea, grazie all'innovata disciplina,¹¹ si caratterizza con l'attestazione di "una comunicazione all'emittente, da parte dell'intermediario, in favore del soggetto a cui spetta il diritto di voto", stante la dematerializzazione delle azioni¹².

Una tempistica ben precisa è dettata dalla legge per l'individuazione del *dies a quo* utile ad accertare la legittimazione alla partecipazione, fissato nel 7° giorno antecedente l'assemblea. Da qui ne discende una curiosità procedurale apparentemente inevitabile: dopo questo tempo, anche se il titolare ha alienato le proprie azioni egli potrà ugualmente intervenire in assemblea mentre, specularmente, chi dopo tale termine avrà acquistato le azioni non potrà comunque farlo, non potendo esercitare così il relativo diritto di voto.

Lo svolgimento dell'assemblea avviene nella massima libertà di forma, così come troveranno applicazioni le norme codicistiche relative ai quorum costitutivi e deliberativi¹³.

Diversamente, invece, dal diritto comune, il legislatore ha disposto differenze in merito alla invalidità delle deliberazioni assembleari

¹¹ Innovazioni introdotte con il D. Lgs. n. 27 del 2010

¹² Le azioni delle società quotate in mercati regolamentati sono sottoposte a una peculiare disciplina. Esse sono tutte dematerializzate e la loro gestione è accentrata ad opera degli intermediari, cosa che ha introdotto la certificazione dell'intermediario in luogo del certificato azionario. Per l'intervento in assemblea è necessario possedere tale certificazione.

¹³ L'art. 2368 c.c. prevede, in sede di prima convocazione, un quorum costitutivo di almeno il 50% del capitale sociale, ad esclusione delle azioni prive diritto di voto (azioni risparmio per lo più), e un quorum deliberativo stabilito nella maggioranza dei presenti, salvo lo statuto non preveda diversamente. In sede, invece, di seconda convocazione, l'art. 2369 c.c. non prevede nessun quorum costitutivo, salvo prevedere nella maggioranza dei presenti il consenso alla deliberazione.

nell'ipotesi di società quotate. A seguito degli ultimi interventi, la legittimazione ad impugnare le deliberazioni assembleari delle società quotate spetta soltanto ai soci che rappresentino almeno l'1 per mille del capitale sociale.

Di particolare interesse le disposizioni relative a due diverse modalità di esercizio del diritto di voto assembleare: il voto per corrispondenza e il voto per delega.

In merito alla prima fattispecie, ovvero al voto per corrispondenza, l'atto costitutivo può prevedere che il voto in assemblea sia esercitato anche a distanza, dando così la possibilità a tutti i soci che si trovassero impossibilitati a partecipare fisicamente all'assemblea di esprimere la propria valutazione sulla proposta oggetto di deliberazione. D'altra parte, grazie a questa possibilità, è più facile il raggiungimento dei quorum costitutivi di cui *supra*.

Punto di partenza è, ancora una volta, l'avviso di convocazione, informativa che dovrà contenere l'avvertenza che il voto potrà essere esercitato anche con modalità a distanza. Per esercitare tale prerogativa, i soggetti interessati sono dotati di un'apposita scheda di voto, ed è loro concesso di esprimere la preferenza entro un termine ben preciso. La scheda dovrà garantire la segretezza del voto, e giungere alla società emittente entro i due giorni precedenti l'assemblea.

In relazione, invece, alla seconda fattispecie, ovvero alle deleghe di voto, tale istituto verte sulla possibilità di conferimento della rappresentanza per l'esercizio del diritto di voto nelle assemblee societarie a soggetti all'uopo preposti. Giova distinguere due modalità di delegazione del voto: i) la sollecitazione delle deleghe e ii) la raccolta delle deleghe.

In merito alla sollecitazione delle deleghe, per tale attività si intende la richiesta di conferimento di deleghe di voto su una precisa proposta di deliberazione formulata da un promotore, da rivolgersi a più di 200 azionisti.

Per raccolta delle deleghe, invece, si intende la richiesta di conferimento di deleghe di voto, rivolta esclusivamente agli associati facenti parte di associazioni di azionisti, a prescindere dal fatto che essi siano contrari o favorevoli ad una determinata proposta. Tale istituto nasce con l'intento di dare un peso maggiore a tanti singoli azionisti che, all'infuori di questa "massa critica", sarebbero dispersi in virtù del loro peso del tutto influente e rimarrebbero, in tal modo, esclusi dal procedimento di formazione della volontà assembleare.

Anche nelle due ipotesi appena descritte, il legislatore impone tassativi doveri di informazione e trasparenza, a beneficio dei sollecitati o degli associati. Nello specifico, nel caso della sollecitazione alla delega, il promotore ha il preciso obbligo di fornire tutte le informazioni contenute nel prospetto o nel modulo di adesione, così da mettere nelle condizioni i sottoscrittori di poter prendere una decisione consapevole e ponderata. È per questo che il Testo Unico disciplina una particolare ipotesi di responsabilità, quella derivante proprio dall'obbligo di corretta informazione¹⁴.

Analogamente, per la raccolta delle deleghe il legislatore prescrive alle associazioni degli azionisti precise regole di trasparenza, in molti casi analoghe a quelle previste per i patti parasociali.

¹⁴ Nei giudizi di risarcimento dei danni derivanti da violazione delle disposizioni di cui sopra, spetta al promotore l'onere della prova di aver agito con la diligenza richiesta. L'azionista, così, deve provare il danno subito, il nesso di causalità fra lo stesso e la condotta del promotore, e la violazione da parte del medesimo di una delle regole fissate dal T.U. Di conseguenza, il promotore potrà liberarsi solo provando di aver agito con la diligenza richiesta.

L'associazione promotrice della raccolta, in ultimo, è tenuta a darne notizia con un comunicato stampa, fornendo un'apposita comunicazione all'autorità di vigilanza e alla società stessa.

5. L'informazione nel governo delle società quotate

Tralasciando la trattazione ad una più opportuna sede circa i modelli monistici e quelli dualistici, le cui regole in tema di trasparenza e informazione sono pressoché simili al modello tradizionale, giova concentrarsi su tale ultimo modello composto da un consiglio d'amministrazione, espressione dell'assemblea, e da un collegio sindacale, quale organismo di controllo interno.

In relazione al consiglio di amministrazione delle società quotate, da ultimo la L. n. 262/2005 ha novato diverse disposizioni del Testo Unico introducendo, con l'art. 147 ter, l'obbligo per gli statuti delle società quotate di prevedere che i membri del consiglio di amministrazione siano eletti sulla base di liste di candidati, determinandone la quota minima di partecipazione richiesta per la presentazione delle stesse, in misura non superiore ad 1/40 del capitale sociale o alla diversa misura stabilita dalla CONSOB con regolamento, tenendo conto della capitalizzazione, del flottante e degli assetti proprietari delle società quotate.

Il medesimo articolo aggiunge che almeno uno dei componenti del consiglio di amministrazione è espresso dalla lista di minoranza che abbia ottenuto il maggior numero di voti e non sia collegata in alcun modo, neppure indirettamente, con i soci che hanno presentato o votato la lista risultata prima per numero di voti, previsione normativa finalizzata a dare rappresentanza alle minoranze, in modo da poter essi

stessi nominare un amministratore.

Pregnante la disciplina prevista per una categoria particolare di operazioni societarie, le c.d. “*operazioni con parti correlate*”. Per operazione con una parte correlata è da intendersi qualunque trasferimento di risorse, servizi od obbligazioni fra parti correlate, indipendentemente dal fatto che sia stato pattuito un corrispettivo.

Un soggetto è da intendersi parte correlata ad una società se i) direttamente o indirettamente controlla la società, ne è controllato o è sottoposto a comune controllo; detiene una partecipazione nella società tale da poter esercitare un’influenza notevole sulla stessa; esercita il controllo sulla società congiuntamente con altri soggetti; ii) è una società collegata della società; iii) è una *joint venture* in cui la società è una partecipante; iv) è uno dei dirigenti con responsabilità strategiche della società o della sua controllante; v) è un fondo pensionistico complementare, collettivo od individuale, italiano o estero, costituito a favore dei dipendenti della società, o di una qualsiasi altra entità ad essa correlata.

Un ulteriore complesso informativo indirizzato al mercato è stato previsto, in ultimo, dalla ricordata L. n. 262/2005 che ha prescritto obblighi di informazione in relazione all’attribuzione di strumenti finanziari a esponenti aziendali, dipendenti o collaboratori (c.d. *stock option*, quota-parte della remunerazione della dirigenza delle società quotate). Secondo il novellato art. 114 bis “*i piani di compensi basati su azioni o strumenti finanziari a favore dei componenti del consiglio di amministrazione ovvero del consiglio di gestione, di dipendenti o di collaboratori non legati alle società da rapporti di lavoro subordinato [...] sono approvati dall’assemblea dei soci*” avendo cura di essere comunicate alla CONSOB, Autorità quest’ultima chiamata a definire

anche quali tipologie di informazioni devono essere fornite al pubblico in relazione alle varie modalità di realizzazione del piano.

6. Il ruolo e i poteri della vigilanza prudenziale

La vigilanza prudenziale, all'interno delle società, assume caratteristiche di importanza strategica, in cui il ruolo dell'informazione e delle reciproche comunicazioni fra soggetti vigilati e vigilanti rappresenta il tassello fondamentale per il buon andamento dell'attività ispettiva.

Il ruolo del collegio sindacale, nelle società quotate, è strutturato in termini diversi da quello previsto dal diritto civile per le società non quotate. La specialità del collegio nelle società quotate è stato irrobustito, di recente, dalla L. 262/2005 che ha inteso rafforzare l'indipendenza dei sindaci e i loro poteri di intervento sulla gestione.

Al collegio sindacale non è attribuito un controllo di opportunità o di merito, quanto invece una vigilanza sulla legittimità degli atti e delle operazioni societarie. Sotto il profilo delle funzioni ad esso assegnate, il T.U. della Finanza altro non ha fatto che ribadire ciò che il codice civile già prevedeva, ovvero una vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto (art. 2403c.c.).

Il Collegio opera nell'interesse dei soci, ed è tenuto a comunicare senza indugio alla CONSOB le irregolarità riscontrate nell'attività di vigilanza. A suo carico, infatti, esiste un preciso obbligo di informazione nei confronti delle autorità di vigilanza, una tipologia informativa a tutela della legalità e dei presupposti di legittimità della conduzione amministrativa della compagine societaria.

Il collegio può, con propria deliberazione assunta a maggioranza dei

2/3 dei propri componenti, promuovere l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, cosa che postula il convincimento che gli stessi abbiano compiuto comportamenti illegittimi.

Con gli ultimi interventi legislativi si è voluto favorire, da una parte, l'indipendenza e l'efficienza operativa e, dall'altra, rafforzare i poteri di informazione nei confronti degli altri organi sociali e di avvio del controllo giudiziario, liberando nel contempo il collegio dall'obbligo del controllo contabile, attribuito adesso alle società di revisione.

Il T.U. aveva demandato allo statuto sia il numero dei sindaci che i criteri di nomina del presidente ma, alla prova dei fatti, questa libertà non ha dato i frutti sperati. Così, con la riforma a opera della ricordata L. n. 262/2005, si sono introdotte norme tassative su taluni aspetti del Collegio, un corredo minimo di norme comuni e inderogabili.

In particolare, *i)* lo statuto individua il numero dei sindaci, comunque non inferiore a tre; *ii)* CONSOB stabilisce, con regolamento, le modalità di elezione di un membro effettivo del collegio da parte delle minoranze; *iii)* il Presidente è eletto tra i membri eletti dalla minoranza; *iv)* si prevedono limitazioni al cumulo di incarichi dei sindaci da parte di CONSOB che, avendo riguardo all'onerosità e alla complessità di ciascun tipo di incarico, nonché alle dimensioni di ciascuna società, non permette l'assunzione di incarichi in più di cinque società.

Di contro, non possono essere eletti sindaci chi si trova in una delle condizioni previste dall'art. 2382 c.c. (nella fattispecie l'interdetto, l'inabilitato, il fallito o chi è stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici), insieme al coniuge o parenti entro il 4° grado degli amministratori della società. Altre cause di ineleggibilità sono previste per coloro che sono legati alla società da

rapporti di lavoro autonomo o subordinato, ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale o professionale che ne compromettano l'indipendenza.

I sindaci devono essere scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili del Ministero della Giustizia (così come previsto dall'art. 2397 c.c.) ma il T.U., da ultimo, e relativamente alle società quotate, ha modificato tale norma prevedendo la possibilità che i requisiti di professionalità e onorabilità possano anche non identificarsi con la necessaria iscrizione nel registro dei revisori¹⁵.

Tra i compiti ad esso assegnati, nel novero dell'osservanza della legge e dell'atto costitutivo, il Collegio sorveglia il rispetto del principio di corretta amministrazione, l'adeguatezza della struttura organizzativa della società per gli aspetti di competenza (verificandone se le scelte siano orientati secondo la diligenza e la perizia degli amministratori), insieme alle modalità di concreta attuazione delle regole di governo previste dal codice di comportamento¹⁶. In ultimo, il Collegio è chiamato a valutare l'adeguatezza del sistema amministrativo contabile, con particolare riguardo all'affidabilità dello stesso e alla sua capacità di rappresentare correttamente i fatti di gestione¹⁷.

Tra i poteri riconosciuti al Collegio il dovere, in capo agli amministratori, di informare i sindaci, in maniera tempestiva e con periodicità almeno trimestrale, sull'attività svolta e sulle operazioni di

¹⁵ Si veda, in proposito, il Decreto ministeriale 30 marzo 2000, n. 162 *“Regolamento recante norme per la fissazione dei requisiti di professionalità e onorabilità dei membri del collegio sindacale delle società quotate da emanare in base all'articolo 148 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58”*.

¹⁶ Il Codice di comportamento rappresenta un passaggio pregnante per le società quotate la cui violazione può comportare la sospensione o l'esclusione dalla quotazione, nonché la promozione di azioni risarcitorie.

¹⁷ Il Collegio non deve verificare a posteriori la correttezza delle rilevazioni effettuate, bensì a priori se un dato sistema contabile sia in grado di rappresentare una corretta rappresentazione dei fatti. Per fare ciò, il Collegio intrattiene rapporti con la società di revisione sulla natura dei dati e delle informazioni.

maggior rilievo economico, finanziario e patrimoniale effettuate dalla società. Viene riconosciuta competenza e azione a ciascun sindaco su tutti gli atti ispettivi e di controllo, nonché la possibilità di chiedere notizie agli amministratori e al controllo interno, potendo anche convocare l'intera assemblea dei soci quando abbia ricevuto denuncia di fatti censurabili da tanti soci capaci di rappresentare 1/50 del capitale sociale¹⁸.

¹⁸ In aggiunta a tali prerogative, i sindaci hanno il potere di avvalersi di dipendenti della società per l'espletamento delle funzioni o propri dipendenti e ausiliari al fine di valutare l'adeguatezza e l'affidabilità del sistema amministrativo-contabile. La società, in quest'ultima fattispecie, può rifiutare loro l'accesso a informazioni riservate.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

COSTI R., (2016), *Il mercato mobiliare*, Giappichelli editore

A COMPARATIVE STUDY OF TOURISM AND HOSPITALITY EDUCATION IN THE UNITED KINGDOM AND FRANCE

Hugues SÉRAPHIN & Charlie MANSFIELD

Summary

1. Introduction – 2. Contextual framework – 2.1. France – 2.2. UK – 2.3 Reasons for similarities and differences – 3. The birth of tourism and hospitality as a field of study in HE in France and in England – 3.1. Tourism and hospitality in France – 3.2. Tourism and hospitality in the UK – 3.3. Behind the scene: motives for the development of courses in tourism and hospitality in France and the UK – 4. The place of tourism and hospitality in the French and UK curriculum – 4.1. The place of tourism in French and UK universities – 4.2. Nature of tourism and hospitality – 5. Cooperation France and the UK in the field of Tourism and Hospitality Education – 5.1. Erasmus – 5.2. Language a barrier to cooperation – 5.3. French and area studies in England – 5.4. Other barriers to mobility – 5.5. Barriers specific to tourism and hospitality

Abstract

Sufficient historical detail is provided on the development of tourism in France and the United Kingdom to provide a context for the discussion of how comparative education practices can inform and improve the provision of university education in Europe. Findings from a recent empirical comparative study of university provision for tourism and hospitality studies are presented and analysed to progress the work in this field of research. Finally, very recent moves, especially in industry-specific education in France, are combined with the teaching initiative called CLIL (Content & Language Integrated Learning) to offer a way forward for educators in tourism and hospitality departments in higher education in Europe.

Keywords

tourism studies – higher education – university education – comparative education
– CLIL – Content and Language Integrated Learning

Authors

Hugues SÉRAPHIN

email: hugues.seraphin@winchester.ac.uk

Lecturer in Event and Tourism Management, University of Winchester

Charlie MANSFIELD

email: charlie.mansfield@plymouth.ac.uk

*Lecturer in Tourism, Managing People and French, Plymouth School of Tourism
& Hospitality*

1. **Introduction**

The term ‘Comparative education’ appeared for the first time in 1817 in research by Marc Antoine Julien (a.k.a Julien de Paris). Comparative education is now considered a field of study in its own right (Kubow & Fossum, 2007) and was popularised in the 1960s with the development of qualitative research carried out by national and international agencies, including the Centre d’Etudes et de Recherches sur les Qualifications, UNESCO and the European Centre for the Development of Vocational Training, in order to identify good practices from different countries and apply them when possible (Hilker, 1964). Comparative education has also proven to be effective in solving key issues in education due to the fact that conclusions are drawn from the observation and analysis of different countries’ education system practices (Khoi, 1995, 1981). This view is also reflected in the quote below:

“The word discipline itself connotes dedication to a specified set of rules and standards. Any discipline’s adherents dedicate themselves to techniques and procedures belonging to that discipline while implicitly or explicitly rejecting methods and techniques of other paths. Comparative education, however, assumes no such hierarchy; rather, as a field, it draws on a variety of disciplines to better understand the complexity of particular educational phenomena” (Kubow & Fossum, 2007: 50).

The purpose of comparative education is to improve an existing situation (Groux, 1997) as ‘a combination of both experience and reasoning must be regarded as the most successful approach to the discovery of truth’ (Cohen & Manion, 1994). However, it is important to highlight the fact that the political, economic, social and cultural context can make it difficult, even impossible to implement some changes (King, 1989). Academic research in the field of comparative education in

tourism, though, is very limited and is practically non-existent in the case of France and the United Kingdom (UK). There is only one academic paper more or less related to the topic, drawn from doctoral research (Séraphin, 2011, 2009). The only other research carried in this field provides a brief presentation of courses in tourism in France with brief comparisons with England (Lominé, 2003). That said, France and the UK were chosen for this study for many reasons.

First, France and the UK have a long common history of cooperation that dates back to 1904 when Paul Cambon (a French diplomat) and Lord Landsowme (Foreign secretary) signed the Anglo-French agreement. This diplomatic, military, political agreement evolved into an educative agreement. In 2001 an Anglo-French programme was developed to increase cooperation between primary school lecturers from both sides of the English Channel. In 2003, the Le Touquet Treaty strengthened the cooperation between both countries. At a non-institutional level, the Franco-British Student Alliance (FBSA) was created in 2004 by students from HEC, Sciences Po, Ecole Polytechnique, Oxford, Cambridge, and the London School of Economics. Lord Pattern of Barnes, Vice Chancellor at Oxford, even claimed at the anniversary of the FBSA that the success of Europe relies on Anglo-French partnership. Second, France and the United Kingdom are two major tourist destinations in the world. France is the first tourist destination in the world with 83.8 million tourists in 2014 and the United Kingdom is ranked number 8 with 32.6 million visitors (WTO, 2015). As there is a clear connection between tourism education and destination performance (Airey & Tribe, 2005), it could be interesting to understand how both countries have structured their education provision in tourism and hospitality.

From a conceptual point of view, this paper is of interest because it highlights major differences and similarities between both countries but also because it highlights some discrepancy between the importance assigned to tourism as a subject or field of studies and the actual performance of the destination. In the UK, tourism is not considered as a subject (Hoerner & Sicart, 2003) but as a field of study (Origet Du Cluzeau, 2000); In France, PhDs in tourism are non-existent, there is no unit of assessment 'tourism' in the 'Comité National Universitaire' (agency in charge of delivering qualified Higher Education lecturer status in France), and yet, France is the leading tourism destination in the world (WTO, 2015). In England, tourism and hospitality are taught in 77 universities, whereas in France, 64 institutions deliver programmes in this area; in England tourism is considered as a subject; the status 'tourism lecturer' exists; in the Research Exercise Framework (REF) there is a unit of assessment for Tourism and Hospitality (unit 26) (Séraphin, 2011) and yet England as a destination is going down the ranking and does not perform as well as France does (WTO, 2015). Does that mean that the French system is better than the UK one? From a practical point of view this paper could be of interest for anyone in charge of international exchange in a HE institution. This paper could be used as a guideline to understand better how tourism and hospitality are articulated in the French and UK education system.

This paper contributes to the meta-literature in the field of tourism education and comparative education. Despite the fact in Europe there has been for a very long time a growing interest for cooperation between countries when it comes to education (Ballatore, 2007) as it contributes to share good practices and tackle some issues (Groux, 1997), it has been noticed that countries tend to be quite conservative and proud of their

education system, hence the difficulties sometimes to establish cooperation programmes (Castells, 1996). The summary of results of Lomine's (Lomine, 2003:1) research, to some extent influenced the content and structure of this research paper:

“In terms of Higher Education (HE), France and England have much in common, notably the political agendas of widening access and participation, the development of new information technologies, leading to the re-thinking of teaching methods and research organisation, and the enhancement of research, especially in the perspective of global competition and international recognition. The two countries have nevertheless some important structural differences regarding HE institutions themselves and the organisation of the programmes and qualifications they offer. Based on the assumption that there could be a lot for British lecturers to learn from the experiences of other countries, this paper, synthetically rather than analytically, presents how the four fields of Hospitality, Leisure, Sport and Tourism are tackled and taught in Higher Education in France”.

In this same line of thought, the purpose of this analytical rather than synthetically created (ie Lominé, 2003) paper is to understand why hospitality and tourism (as fields of study or disciplines) have evolved differently in France and in the UK. To do so, this research paper seeks to answer the following research questions: (a) What factors influenced the appearance and development of tourism and hospitality courses in both countries? (b) What are the barriers to an effective cooperation between both countries when it comes to hospitality and tourism education?

As many studies, this research paper employs a mix of methods. Mix method also called triangulation has many benefits in that it provides confirming, complementary and contrasting sources of data enable precise and in-depth report (Hammond & Wellington, 2013).

2. ***Contextual framework***

The factors at the origin of the development of tourism in the world in the 1950s are the development of paid holidays; increase of salary; development of package holidays and the development of airlines and technology (Lickorish & Jenkins, 1997). In both France and the UK, until the 19th century, tourism started by being an activity undertaken only by the aristocrats. The beginning of paid holidays in France (1936) and England (1938) played a major role in the democratisation of tourism. Despite the coming of age of the industry and despite the fact that both countries believed in the potential of the tourism industry, they both took time to take full responsibility of their tourism industry as it was mainly considered as the duty of the private sector (Thornberry, 2006). However, the first major difference between the two countries relies on the fact that the first tourism administration in France appears in 1910 and in the UK in 1969 with the Tourism Development Act. The second major difference is based on the ranking of both countries. In 1985, France became the first tourist destination in the world and retained its leadership. England was ranked number 6 in 1985, but its ranking is constantly changing (Geotourweb, [Online]). In 2006, the Secretary of State in charge of tourism explained that in order for France to keep its leadership, people working in the industry need to be well trained (Bertand, 2006). This statement clearly shows that there is a link between tourism as an industry and tourism as a field of study.

2.1. ***France***

Vocational education in France dates back to the time of Louis XIV. Under his regime, many vocational schools, that still exist today, were

created. Among these are: *Ecole d' Art et d'Art Décoratif* ; *Ecoles des Ponts et Chaussées*; *Ecole des Mines*, etc. However, it is in the 19th century that vocational education in France really took off (Pelpel & Troger, 2001). From an historical point of view, France can be split into three main periods (Marchand, 2009):

(a) 1880-1932: *The early age*

During this period, the government developed training for people aiming to work in factories and businesses (workers and executives). The turning point was *Loi Astier (or Astier Act)* in September 25, 1919. This act is at the origin of the well-known *Certificat d'Aptitude Professionnel* (Vocational Training Certificate).

(b) 1932-1953: *Organisation age*

During this time the government structured the panel of vocational training available.

(c) 1953-1965: *Reform age*

With the *Berthoin Act* (1959) and the *Capelle-Fouchet Act* (1963) the Vocational Training Certificate was given a central role. During this period a new vocational certificate appeared: The *Brevet d'Enseignement Professionnel*.

In order to give more value to vocational training the government decided to create the *Baccalaureat Professionnel* (Vocational Baccalaureat) in 1985. In 2006, 18% of the holders of a Baccalaureat had a Vocational Baccalaureat (Deer, 2002). The professionalization of

tourism consultancy, considered as an engineering discipline is made clear in Mansfield (2015) when he explains:

“The Département of Finistère's Strategic Plan for Tourism Development alerts its readers to the advanced scientific level reached by tourism consultancy in France by explaining that it contracts to qualified specialists in this field, MaHoC. MaHoC is a private, Paris-based tourism engineering consultancy who, in turn, gain accreditation from Géfil. Géfil is a public body, the Syndicat National de l'Ingénierie Loisirs Culture Tourisme and has links into the degree and postgraduate teaching at the University of Angers and the Institute of Research and Higher Studies in Tourism at the University of Paris 1, Panthéon-Sorbonne. Géfil manage the accreditation of company qualifications in what is considered engineering in France in the field of leisure, culture and tourism in turn from OPQIBI. OPQIBI is the national organisation for all company engineering qualifications across building, industry, energy, environment and tourism, and a membership organisation for engineering companies. Through OPQIBI's online database local councils can select and view consultancy firms based on specific qualifications. For example, selecting the qualification 'Interpretation and valorisation in leisure, culture and tourism' yields ten small companies accredited to perform this work as maîtres d'ouvrage or principal contractors.” (Mansfield 2015, 97).

2.2. UK

In the 19th century, vocational education in the UK was way behind France and other European countries. It is only in the 1980s that England started to provide vocational education. 1997 was a turning point when Sixth Form Colleges and Further Education Colleges became the first providers of vocational education (Aimley, 1990). It is also during this period that the General National Vocation Qualification (GNVQ) was created. In 2002, new GCSEs were created for 16 years old.

In 2007, 250 000 young people were enrolled on this programme. More and more young people were considering this qualification as a route forward (Stretch, 2007). The development of vocational education became very popular when the government realised recognised that a skills shortfall in the workforce was imperilling the UK's ability to compete on the world stage (Ashcroft, 2007).

2.3. Reasons for similarities and differences

Despite the fact that developing vocational training was extremely important for both countries, in the UK, vocational education is more valued than in France where general knowledge (and education) is more valued (Verdier, 2006). This can be linked to the definition of 'Competence'. In the UK, the term is linked to the terms 'performance' and 'productivity'; whereas in France, 'competence' is not directly related to any of these terms but more to a set of knowledge that can be used in different environments (Ibid.). This difference between France and the UK is based on an even major difference that can be summarised into two words: 'Experience' and 'theory'. During the Enlightenment, France was influenced by the Rationalists and Naturalists like René Descartes and JJ Rousseau; the UK was influenced by Humanists like Locke. Edward Ignas (1981: 47) even wrote:

“English educators are very practical people (...) education is something to be practiced, not theorized about (...) learning from the abstraction of book is different and hind from learning from the realities of everyday interests”.

As for Rousseau, in *Emile ou de l' education* (1762), books are central in education and knowledge.

Another major difference between the two countries rely on the fact

that France education system is based on meritocracy and elitism where only the best can succeed; whereas in UK 'inclusion' and 'differentiation' are 'buzz words' (Séraphin, 2011).

3. The birth of tourism and hospitality as a field of study in HE in France and in England

In order to determine when tourism and hospitality started in both countries, questionnaires were sent to the HE institutions (64 universities in France and 77 universities in England) asking them to specify when they started their courses. The questionnaire also asked them questions about the profile of their staff and the location (in terms of department) of tourism and hospitality in their institutions. These results will be discussed in part 4 of this paper. Literature is used to provide a rationale for our findings. It is also important to highlight that 62% of the institutions in France and 54% in the UK replied to the questionnaire. The results of this survey can therefore be considered as reliable. Last but not least, the results of this paper cover the period 1900-2011.

3.1. Tourism and hospitality in France

In France tourism and hospitality is taught in 64 out of 84 universities. In other words, tourism and hospitality is taught in the vast majority of HE providers (74% of the universities). Université Paris 1 (IREST) is the first one to have offered these programmes in 1961 (Appendix A). The chart below provides an overview of when the universities started to offer programmes in tourism and hospitality.

Between the 1960s and 2000s the number of providers constantly

grew with a peak from 2000 (figure 1).

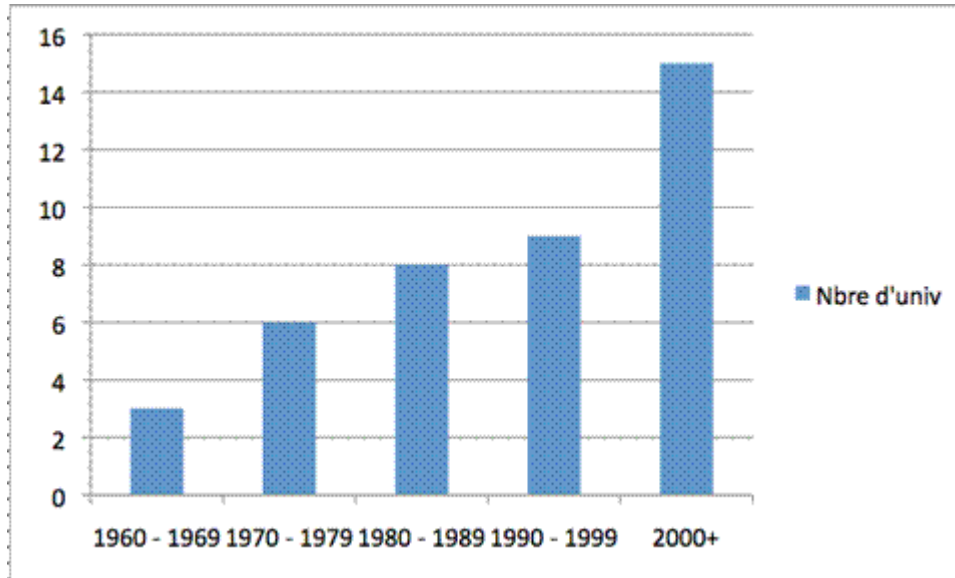


Figure 1. Evolution of Tourism and Hospitality providers in France (1900-2011). Source: The authors

In order to explain the evolution of the tourism and hospitality programmes in France, we have split this genesis into two main periods:

(a) 1960-1989.

During this period, vocational courses became more and more accepted and popular with the government, students and institutions. France was largely influenced in this respect by England (Ardagh, 2000). It is during this period that many vocational colleges appeared as well as some of the most popular and well known qualifications in tourism like the Brevet de Technicien Supérieur du Tourisme (equivalent of the UK, Higher National Diploma or Foundation Degree) in 1969 and the professional Baccalaureat in tourism in 1985. On top of this, in May 1968, there was a national student upheaval regarding the lack of vocational training offered by universities. The government addressed the issue and created some vocational orientated universities and a panel of short vocational courses. The development of the tourism and

leisure industry also encouraged the development of courses in tourism and hospitality.

(b) 1990-2010.

During this period, 5 times more courses in tourism and hospitality were created. This is mainly due to the fact that the number of visitors in France increased massively (geotourweb [Online]). It is also important to remind here the fact that France became the first tourist destination in the world in 1985. However, it is extremely important to highlight the fact that private schools in France started to offer courses in hospitality and tourism way before public institutions. *Cours Hotelier de Besançon* started to offer courses in hospitality in 1916. In the 1980s, the private and public institutions were competing. Nowadays, more and more private and public institutions are working together (Ministère Education National [Online])). Among these partnership, we can mention a few like the partnership between Perpignan University (public sector) and Vatel (private sector); La Rochelle University (public sector) and ESC La Rochelle (private sector); Université Jean-Moulin (public sector) and Institut Paul Bocuse (private sector). One of the leading magazines specialised in education in France (Studyrama) highlighted the fact that having public and private providers in France contributed to have more people trained than the industry can absorb.

3.2. Tourism and hospitality in the UK

In the UK tourism and hospitality is taught in 121 institutions (77 universities and 44 colleges). To be able to compare the UK with France, we are only going to consider the universities (77 universities out of 121

provide courses in tourism and hospitality, in other words, 67% of the universities). Manchester Metropolitan University was the first one to offer a qualification in that field in 1908 (Appendix B). Between the early 1900 and 2000, the development of institutions offering programmes in the area was not steady (figure 2).

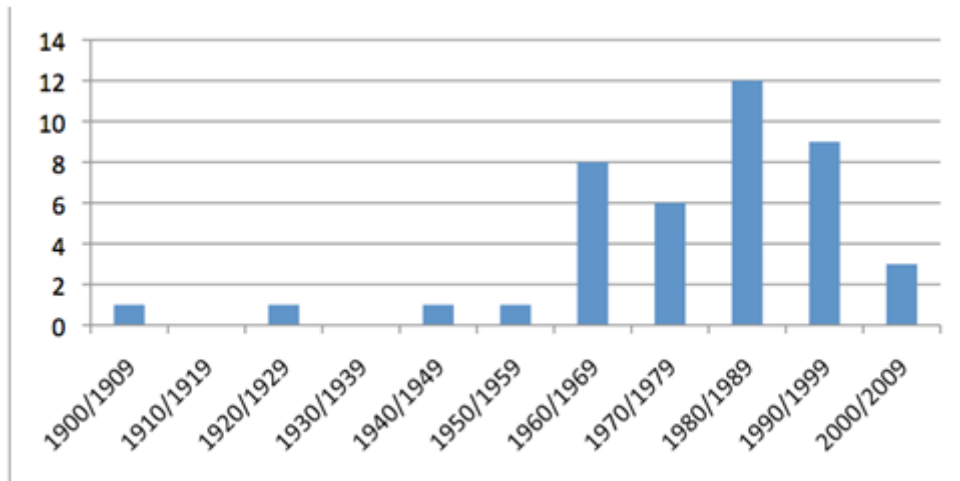


Figure 2: Evolution of Tourism and Hospitality providers in the UK (1900-2011). Source: The authors

From the above chart, we can observe three main periods:

(a) 1900-1959.

The tourism industry in the UK is at its early stage: The first bodies in charge of tourism are created (British Tourist and Holidays in 1947; British Travel Holidays Association in 1950); motorways are being built (British Motorway Building Programme in 1958). In 1955 only 1 million tourists visited England (Middleton, 2005).

(b) 1960-1989.

There is a slight augmentation of the number of institutions offering tourism and hospitality courses (with slight decrease between 1970-1979). Travelling becomes more popular; household incomes increased and the country was recovering from the damaged caused by the War (Middleton, 2005); the Tourism Act in 1969, contributed

to the creation of the English Tourist Board, so much so, in the late 1960s tourism became one of the main source of income of the country (Ibid.). However, it is the Robbins Report (1963) that played the most important role in the development of courses in tourism and hospitality as this report gave access to universities to more students. As another consequence of this report, 10 colleges are granted full university status (Middleton, 2005). In 1985, the UK reached the top 10 most visited destinations in the world (Ibid).

(c) From 1990.

This period is characterised by the decrease in the opening of HE institutions offering programmes in hospitality and tourism. This was mainly due to a saturation of the 'market' but also the competition with private institutions like St Patrick's College offering similar programmes at a cheaper price than public institutions (Chesworth, 2011).

3.3. *Behind the scene: motives for the development of courses in tourism and hospitality in France and the UK*

In both France and the UK tourism and hospitality appear for positive reasons:

- 1) The development of the development of the tourism industry;
- 2) Popularity and development of vocational courses.

In the UK tourism and hospitality also appeared for some not so positive reasons:

- 1) Some disciplines like geography struggled to recruit students. Instead of closing those departments and make some people

redundant, universities decided to open tourism courses;

- 2) A will to maintain young people longer in education in order to reduce the unemployment rate.

4. **The place of tourism and hospitality in the French and UK curriculum**

4.1. The place of tourism in French and UK universities

Out of the 64 universities where tourism is taught in France, only 11 universities (17%) have a department dedicated to tourism and hospitality (*Appendix C*). For the universities where there is no tourism and hospitality department, the subject is taught in the following departments:

- 1) Languages
- 2) Geography
- 3) Law, economics and management
- 4) Sports

Sports and Law, Economics and Management departments are the most popular one for Tourism and Hospitality. As for the academics researching in tourism and hospitality, their background is predominantly in:

- 1) Management
- 2) Geography
- 3) Economics
- 4) History

In the UK, Tourism and Hospitality is located mainly in: Business

Schools or School of Management (Appendix D). Some universities obviously have their own tourism and hospitality department like: The Centre for Tourism and Leisure Study (Oxford Brooke University); School of Tourism, hospitality and Leisure (Thames Valley University); Department of Hospitality and Tourism Management (Manchester Metropolitan University); Department of International Hotel and Tourism Management (University of Buckingham); etc. As for the background of the academics, most of them have a background in tourism and hospitality studies.

In France and in England, tourism and hospitality, there is no consensus regarding the localisation of tourism and hospitality in universities:

“(...) it appears that around a third of courses are now provided in departments or faculties of business management studies. About a fifth are located in departments of hospitality and tourism management, another fifth in departments of hotel and catering, and further fifth in tourism, leisure and recreation departments (...) there is known to be an increasing tendency in the last three years for the creation of large “hybrid” departments in new universities providing a range of courses spanning tourism, hospitality, leisure and recreation, and in some instances sport studies and service industries more generally” (Middleton, 1996: 7).

4.2. Nature of tourism and hospitality

The situation describes above sheds light on the nature of tourism:

“Because tourism is a very complex phenomenon, many disciplines have developed an interest in it without being exhaustive, these include: psychology, pedagogics, sociology, anthropology, economics, marketing, law, geography, architecture, physical planning, history, philosophy, ecology, political science, biology and medicine’ (Pearce & Butler, 1999: 12)

Tourism: a field of study or a subject? In a one hand, there are those like Hoerner and Lieper who consider tourism as a proper subject even a science named *Tourismology* by Hoerner (2002) or *Tourology* (Leiper, 1990). In the other hands, academics like Tribe (1997) and Kubow and Fossum (2007) consider tourism to be a field of study. The two following quotes summarise the two opposite view regarding the nature of tourism.

- Tourism as a field of study

“Tourism studies itself has no unique or distinctive ways of knowledge production, rather, it falls back on a variety of other, mainly disciplinary approaches to provide knowledge creation rules and knowledge quality control” (Tribe, 2000: 810).

- Tourism as a subject/science

“A human child can never be a clone of both parents; a new discipline has its own idiosyncratic features which include novel ways of thinking” (Leiper, 1990: 367).

That said, in this paper, the argument of Tribe (2000) is persuasive, where he states that tourism should celebrate its diversity instead of focusing on its nature. Tourism is one of the very few subjects or field of studies to have that many subjects contributing to its body of knowledge. Therefore, in this paper, we are considering that tourism as a meta-discipline. This terminology gathers under the same banner the view of those who consider tourism as a subject/discipline and those who consider to tourism as a field of study.

5. **Cooperation France and the UK in the field of Tourism and Hospitality Education**

5.1. Erasmus

Created in 1987, Erasmus is the first European exchange programme related to education. Its objective is to encourage students and educators mobility within the Union. In 2006-2007, some 1.5% of the European students took part to the programme. Since the creation of the programme, Spanish students have been the most involved cohort, followed by the French, German and British (Séraphin, 2009). Also, the exchange between France and the UK is totally unbalanced (Friedhelm & Wolfgang, 1993). In 2000-2007, 4673 French students crossed the channel, whereas only 2159 British students went to France via the Erasmus programme (Europa.eu [Online]). What can explain this major discrepancy?

5.2. Language a barrier to cooperation

Student mobility within Europe is motivated by educational/ experience/travel/pleasure seeking goals (Deakin, 2014). In 2009, the head of department and / or Programme Leader of 5 French and British HE institutions providing Tourism and Hospitality programmes were interviewed. They all identified language as a major barrier to British students' mobility. For students of other European countries, learning a foreign language is a strong motivator 'as the only way to really learn a language of a foreign country is to go and live there (Deakin, 2014: 33). Some of the most revealing quotes following the interview are as follow:

“Because English has become a universal lingua franca, the British have less incentive to learn foreign languages than the French (...) Erasmus students

going to France are usually taught in French (...) but the average UK student can't cope".

"The UK students lack the ability to speak a foreign language at a sufficient level of competence (...) they are not required to learn a foreign language in secondary school or at university (...) if we did make this a requirement we would not get any students".

This unbalanced situation is causing some universities to reconsider their partnership with their partners from non-English speaking countries:

" (...) we get all the costs of teaching students coming to England and do not get the benefits of students going abroad".

5.3. French and area studies in England

As Tourism Studies began to develop in Higher Education in England during the change from polytechnics to universities it was thought that Area Studies, often taught alongside French language, would be the new subject discipline that would inject a critical cultural studies aspect into tourism. The study of French continues to enjoy a high status and high numbers of young people continue to study French even though the Blair government removed it from the compulsory secondary school curriculum between 2002 and 2004 with their *Languages for All* strategy. Around a quarter of the population of England, at least, are entering adult life with knowledge of the French language. A desire to experience and participate in French continental Europe thus forms a key component of British identity (Mansfield 2016).

The challenge for English HE is to incorporate foreign languages into the tourism and hospitality curriculum. The advantage is that 'besides

learning the target language, students learn how to apply it to their particular professions' (Casado, 2003:45) which can be addressed through CLIL, Content & Language Integrated Learning.

5.4. *Other barriers to mobility (Jordan, 2008; Jafari, 2000)*

- 1) Differing structures country by country
- 2) Different balance of incoming and outgoing tourism
- 3) Diversity of tourist attractions and products in each country
- 4) Differing education and administrative systems
- 5) Diverse use of terminology regarding degrees and awards
- 6) Different ways of controlling standards and quality
- 7) Different attitudes towards work in tourism
- 8) Different requirements for entry specific occupations
- 9) Sharing practice across international boundaries on a more equal footing
- 10) The synchronisation of quality assurance systems

5.5. *Barriers specific to tourism and hospitality (Jafari, 2000: 64)*

“A major problem of tourism degree in Europe is that tourism study programmes lack homogeneity and common orientation; they are diverse and they are also fragmented. This is not only a European feature, as fragmentation is generally seen as one of the most problematic issues in tourism education. This general problem is related to: first, the confusing array of qualifications existing internationally; second, the disparate treatment given to tourism by statistical sources devoted to employment; third, the differences between the business-orientated curricula and the non-business

tourism curricula; and finally, the diversity of the tourism industry sectors that do not see themselves as interrelated either to another or to tourism. Fragmentation is especially problematic in the European region, which also has to deal with all its nations, languages, legislations, traditions, etc.” (Jafari, 2000).

6. **Discussion**

Hospitality and tourism have evolved differently in France and the UK because the two countries have different conception of ‘Competences’. One country value experiences more, whereas the other one give more importance to theory. As for the unbalanced exchange between the two countries, language is the main reason. Because of the global environment we live in and the evolution of new technologies, linguistic skill is an important factor for tourism and hospitality students (Casado, 2003). Therefore, having languages embedded in tourism programmes would ease and balance the exchange in terms of number of students between countries like France and the UK. Because:

- (a) new technologies have been highlighted as being good in terms of supporting tourism and hospitality students learning (Sobaih & Moustafa, 2015);
- (b) internet provides opportunities to disseminate knowledge (Liburd & Hjalager, 2010);
- (c) e-learning can enhance learning and motivation (Klein, Noe & Wang, 2006 cited in Behnke, 2013);
- (d) computer-assisted instruction in hospitality management education contributes to stimulate student participation and interest (Law, 2013).

Future research may include identifying the body of knowledge of a Virtual Online Learning Material (VOLM) to educate students, and particularly students from countries with a low interest to study abroad. Dale and Robinson's (2001) three domains model of tourism education argue that in order for a tourism education programme to meet the need of the industry and stakeholders involved, it needs to:

- (a) develop interdisciplinary skills for a broad understanding of the industry;
- (b) provide expertise in a specific area in terms of skills;
- (c) explore some niche markets.

Anderson, 2001 (cited in Walters & Mair, 2012), explains that the art of convincing a target audience relies on three elements:

- (a) an 'ethos' element based on the credibility and trustworthiness of the source of the message;
- (b) a 'pathos' element is linked with the emotional appeal of the message;
- (c) and finally a 'logos' element referring to the capacity of the message to inform.

The interactive aspect is also very important. Beatty and Ferrell (1998) found that in-store browsing has a positive relationship on.

The above discussion points in the direction of the implementation of an innovative social network to benefit students and academics in tourism in the two countries and language groups considered in this article. In France, a social network exists in the form of *Institut Français profs* (IFPROFS.ORG [Online]). This social network gathers academics from different disciplines and from nearly 30 different countries in the world (Africa, Latin America, Asia, Europe, and Middle East).

The key purpose of the platform is to enable academics to share good practice and resources. A similar platform could be designed by *Erasmus (ethos)* and made available for all the students of the community. The key purpose of this platform would be for students who have already experienced Erasmus exchange to share their experience with others (*pathos*). Their experience could be assimilated to travel writings. Because travel writing is the tale of a journey and since the tale of a journey is the tale of a life experience, it has a witness value and thus it is trustworthy (Séraphin, 2016; De Ascaniis & Grecco-Marasso, 2011).

The other key purpose of this platform is to inform students (whilst providing evidence) about the benefits (personal, professional and academic) of such an experience (*logos*). For Ballatore (2007) and Tarrius (2000) Erasmus students contribute to the creation of a new world, new way of thinking, and emergence of new type of citizen. Erasmus students are ‘international professional elite’ (Tarrius, 2000 cited in Ballatore, 2007: 295). To all this could be added elements of best practice from the online platform FOS, which, in-line with CLIL (Content & Language Integrated Learning), provides resources for people learning French applied to a particular context (*logos*).

This platform for instance provides resources for people learning French applied to tourism (numerifos [Online]). The figure below (figure 4) presents a model that could be used to motivate reluctant students to be involved in the Erasmus exchange programme. Because the interactive aspect of an online environment is also very important to convince users to engage (Maymand & Ahmadinejad, 2011; Peck and Childers, 2006; Beatty and Ferrell, 1998), our model (figure 4) also includes a chat room (*pathos*).

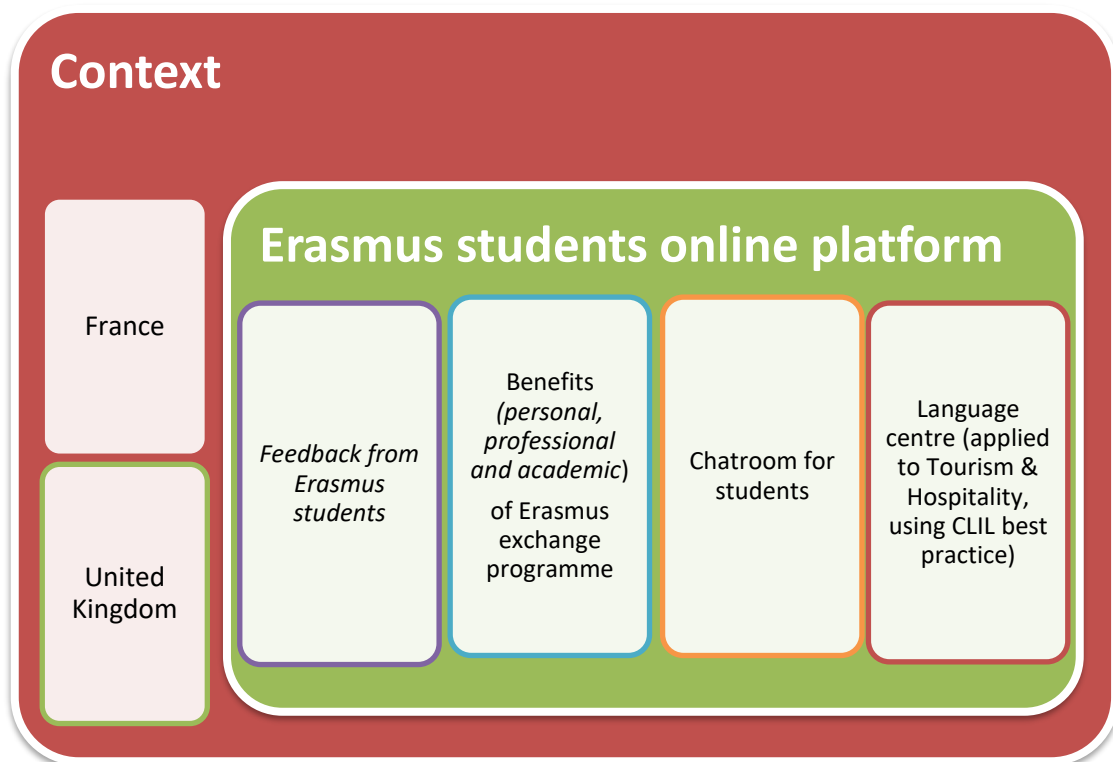


Figure 4: Model to motivate reluctant students to be involved in the Erasmus exchange programme

7. Conclusion

France and the UK are in the top 10 tourist destinations in the world. Our research has established the differences and similarities between both countries as well as providing evidence that there is a connexion between the development of the tourism industry and the provision of courses in the area. Last but not least, the paper has established the fact that cooperation between both countries is possible via Erasmus for instance but at the moment barriers directly and indirectly related to tourism and hospitality programmes provision are impeding an effective cooperation. Future research focusing on VOLM should provide a solution to this issue. Future research should also look at which country's curriculum is the most effective in terms of meeting the needs of the industry in terms of level and type of qualification needed

for the industry, otherwise the problem of over-qualified graduates as well as the depreciation of some qualifications might arise (Gironnet, 2006).

REFERENCES

- AXIA V.** (2006). *Emergenza e psicologia*. Il Mulino, Bologna
- AIMLEY, P.** (1990) *Vocational education and training*, Paris: Cassel
- AIREY, D. & TRIBE, J.** (2005). *An international handbook of tourism education*. Oxford: Elsevier.
- ARDAGH, J.** 2000. *France in the new century, portrait of a changing society*. Penguin Book, p. 552
- BALLATORE, M.** (2007). L'expérience de mobilité des étudiants Erasmus : Les usages inégalitaires d'un programme d'échange. Aix-Marseille: PhD thesis
- BEATTY, S.E & FERRELL, M.E.** (1998) 'Impulse Buying: Modelling Its Precursors', *Journal of Retailing*, 74, (2), 169-191
- BEHNKE, C.** (2013) Examining the relationship between emotional intelligence and hospitality student attitudes toward E-learning, *Journal of Hospitality & Tourism Management*, 24 (2): 12-20
- BERTRAND, L.** (2006, July 6-7). Université d'été sur l'enseignement supérieur et la recherche en tourisme. Greoult les Bains, France.
- CASADO, M.A.** (2003) *Incorporating Foreign Language into the Hospitality Curriculum*, 15 (3): 44-47
- CASTELLS, M.** (1996). The rise of the network society: The information age: Economy, society and culture (Vol. 1). Oxford: Blackwell Publishers.
- CHESWORTH, N.** 2011. A degree with distinction. *Metro* (7 juillet), p.54
- COHEN, L. & MANION, L.** (1994). *Research Methods in Education*. London: Routledge.
- DALE, C. & ROBINSON, N.** (2001) The theming of tourism education: A three-domain approach, *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 13 (1):30-34
- DE ASCANIIS, S., GRECCO-MORASSO, S.** (2011). *When tourist give their reasons on the web: The argumentative significance of tourism related UGC*.

Information and communication technology in tourism, 125-137

DEAKIN, H. (2014) The drivers to Erasmus work placement mobility for UK students, *Children's Geographies*, 12 (1): 25-39

DEER, C.M.A (2002) *Higher Education in England and France since the 1980s*, London: Holder and Stoughton

GROUX, D. (1997). L'éducation comparée: Approches actuelles et perspectives de développement. *Revue Française de pédagogie*(121), 28.

GUIRONNET, J.P. (2006) (2006) La suréducation en France: Vers une dévalorisation des diplômes du supérieur ?, *Économie Appliquée*, 59(1), 93-120.

HAMMOND, M., & WELLINGTON, J. (2013). *Research Methods. The key Concepts*. New-York:Routledge.

HILKER, F. (1964). *La pédagogie comparée*. Institut Pédagogique National.

HOERNER, J., & SICART, C. (2003). *La science du tourisme, précis franco-anglais de tourismologie*. Baixas: Balzac

http://europa.eu/index_en.htm

<http://www.centredelanguefrancaise.paris/numerifos-fiches-tourisme/>

<http://www.geotourweb.com>

IFPROFS, [Online] available ifprofs.org, Accessed on 04.03.16

IGNAS, E. (1981) *Comparative Educational Systems*, London: F E Peacock Pub

JAFARI, J. (2000), *The Encyclopaedia of tourism*, London: Routledge

JORDAN, F. (2008) Internationalisation in hospitality, leisure, sport and tourism higher education: A call for further reflectivity in curriculum development, *Journal of Hospitality, Leisure, Sport and Tourism Education*, 7 (1): 99-103

KHOI, L. T. (1981, 1995). *L'éducation comparée; Education et civilisations* (Collection U ed.). Paris, Paris : Armand Colin.

KING, E. (1989). *L'étude compare de l'éducation, un processus évolutif*. Perspectives, 19(3).

KUBOW, P. K., & FOSSUM, P. R. (2007). *Comparative Education: Exploring*

Issues in International Context. Virginia: Prentice Hall.

LAW, R. (2013) Computer-Assisted instruction in hospitality education: An intelligent tutoring systems approach, *Journal of Hospitality & Tourism Education*, 11 (1): 50-56

LEIPER, N. (1990). Tourist attraction systems. *Annals of Tourism Research*, 17 (3): 367- 384

LIBURD, J. & HJALAGER, A.M. (2010) Changing approaches towards open education, innovation and research in tourism, *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 17: 12-20

LICKORISH, J. L. & JENKINS, L. C. (1997). An introduction to tourism. Londres: Butterworth Heinemann.

LOMINE, L. (2003:1). Hospitality, Leisure, Sport and Tourism in Higher Education in France. *Journal of Hospitality, Leisure, Sport and Tourism Education*.

MANSFIELD, C. (2015) *Researching Literary Tourism*, Plymouth, Shadows TKT.

MANSFIELD, C. (2016) 'The Loire Project: Research Design for Place-Writing' in Zoe Roberts (ed) (2016) *River Tourism: The Pedagogy and Practice of Place Writing*, Plymouth, TKT. pp.36-52.

MARCHAND, P. (2009) Histoire des diplômes de l'enseignement technique et professionnel (1880-1965). *L' Etat, l' école, les entreprises et la certification des compétences, l' histoire de l' education*, [online] available from: <http://histoire-education.revues.org/index930.html> accessed: 27.02.2016

MAYMAND, M.M. & AHMADINEJAD, M. (2011) Impulse Buying: The Role of Store Environmental Stimulation and Situational Factors (An Empirical Investigation), *African Journal of Business Management*, 5, (34), 13057-13065.

MIDDLETON, V.T.C. (1996) The profile of tourism studies degree courses in the UK: 1995/6, NLG Report

MIDDLETON, V.T.C. 2005. *British tourism, the remarkable story of growth*. Oxford: Bttleworth Heinemann

ORIGET DU CLUZEAU, C. (2000). Contribution a la tourismologie. *Revue Espaces*(175), 15-18

- PEARCE, D. & BUTLER, R.** (1999) *Tourism Research , critiques and challenges*, London: Routledge
- PELPEL, P. & TROGER, V.** (2001) *Histoire de l'enseignement technique*, Paris: Hachette Education
- ROUSSEAU, J.J.** (1762), *Émile ou De l'éducation* (1762). Paris : Garnier, 1961
- SÉRAPHIN, H.** (2009) Quand la langue de Molière pénalise Erasmus, *Revue Espaces*, (270), 8-9
- SÉRAPHIN, H.** (2011) *L'enseignement du tourisme en France et au Royaume-Uni: Histoire, comparaisons, analyses et perspectives*, PhD thesis
- SÉRAPHIN, H.** (2016) Impacts of travel writing on post-conflict and post-disaster destinations: The case of Haiti, in Zoe Roberts (ed) (2016) *River Tourism: The Pedagogy and Practice of Place Writing*, Plymouth, TKT. pp.17-35
- SOBAIH, A.E.E. & MOUSTAFA, M.A.** (2015) Speaking the same language: The value of social networking sites for hospitality and tourism Higher Education in Egypt, *Journal of Hospitality & Tourism Education*, 28 (1): 21-31
- STRETCH, K.** (2007) Be a star as an apprentice, *Times Education Supplement*
- THORNBERRY. A.** (2006) *The skills shortage in Tourism: solving the problem.* *The Tourism Society Journal*, 127
- TRIBE, J.** (2000) Undisciplined and unsubstantiated, *Annals of Tourism Research*, 27 (3): 809-813
- WALTERS, G. & MAIR, J.** (2012) The effectiveness of Post-disaster recovery marketing messages – The case of the 2009 Australian bushfires, *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 29 (1): 87-103
- WTO** (2015, February 11.02.2016). Key tourism figures. Retrieved from http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/etudes-et-statistiques/stats-tourisme/chiffres-cles/2015-Chiffres-cles-tourisme-FR.pdf
- ZHOU, L. & WONG, A.** (2004) Consumer Impulse Buying and In-Store Stimuli in Chinese Supermarkets, *Journal of International Consumer Marketing*, 16, (2)

APPENDIX A

Table A1 – Opening of tourism/hospitality courses in French universities

Universities	Date when tourism/hospitality started to be taught
Université Paris 1 (IREST)	1961
Université Aix en Provence	1968
Université Aix Marseille III (Paul Cézanne)	1968
Université de Lille I	1970
Université Grenoble 3 (Stendhal)	1972
Université de Nice	1975
Université Bordeaux III (Université M. de Montaigne)	1976
Université Savoie	1978
Université Lyon II	1979
Université Grenoble 1	1982
ESTHUA (ITBS depuis le 1 ^{er} janvier 2010) Université d'Angers	1982
Université de Pau	1984
Université Paris-Sorbonne	1985
Université Blaise Pascal (Clermont Ferrand)	1986
IUP Toulouse II Le Mirail + Toulouse III	1986
Université Sophia Antipolis (CERT)	1989
Université Joseph Fourier (Grenoble)	1989
Université Perpignan (STHI)	1991
GEREM puis ICRESS	2001
Université Paris Est Marne La vallée	1992

Université de Savoie	1992
Université Toulouse 1	1992
Université Cergy-Pontoise	1996
Université de Bretagne Occidentale	1996
Université Amiens	1996
Université Brest	1996
IUT Nice Cote d'Azur (Université Sophia Antipolis)	1999
Université d'Avignon	2000
Université de Versailles / St Quentin en Yvelines	2001
Université Paris 5 (Université Paris Descartes)	2002
IUT Caen	2002
Université Dijon	2002
Université Bretagne Sud	2003
Université Montpellier 1	2004
Université Poitiers	2005
Université de Grenoble 2	2005
Université de la Rochelle	2006
IUT Colmar - Université de Haute Alsace	2006
Université de Limoges	2006
Université de la Polynésie Française	2007
Université St Quentin en Yvelines	2007
UAG	2010

APPENDIX B

Table B1 – Opening of tourism/hospitality courses in British universities

Universities	Date when tourism/hospitality started to be taught
Manchester Metropolitan University	1908
University College Swansea	1920
Kingston University	1947
University of Strathclyde	1954
University of Bradford	1963
University of Birmingham	1966
University of Edinburgh	1966
Leeds Metropolitan University	1966
Queen Margareth University College	1968
University of West England	1969
Loughborough University	1969
Thames Valley University	1969
Oxford Brookes University	1970
University of Wales Associated College	1974
Cardiff Institute of HE	1975
University of Brighton	1975
University of Buckingham	1976
University of Wales	1977
University of Portsmouth	1982
London Metropolitan University	1985

Napier University	1985
University of Liverpool	1986
University of Newcastle	1986
University of Bristol	1987
South Bank University	1987
University of Sunderland	1987
University of Reading	1988
Canterbury Christ Church University	1988
Sheffield Hallam University	1989
University of Lincolnshire and Humberside	1989
Robert Gordon University	1991
University College of London	1992
University of Brighton	1992
University of Luton	1993
Glasgow Caledonian University	1993
Leeds Metropolitan University	1995
University of Greenwich	1995
Bournemouth University	1996
University of Nottingham	1998
Winchester University	1999
University of Surrey	2001
University of Derby	2001
University of Kent	2006

APPENDIX C

Table C1 – Location of tourism/hospitality in French universities

Universities	Tourism/Hospitality in French Universities
Université Paris 1	Institut de recherches et d'études supérieures sur le tourisme
Université Marseille III	Faculté économie appliquée
Université de Lille I	UFR langues étrangères appliquées
Université Grenoble 3 (Stendhal)	Maison des langues et des cultures
Université de Nice	IUT
Université Bordeaux III	Institut d'aménagement de tourisme et d'urbanisme
Université Savoie	Institut de management de l'université de Savoie (département tourisme, hôtellerie, loisirs)
Université Lyon 2	Faculté de géographie, histoire, histoire de l'art et tourisme
Université Grenoble 1	UFR STAPS
Université Angers	UFR Etudes Supérieures du Tourisme et d'Hôtellerie de l'Université d'Angers
Université de Pau	Département géographie et aménagement
Université Paris-Sorbonne	Département médiation culturelle
Université Blaise Pascal (Clermont Ferrand)	UFR STAPS
Université Perpignan	UFR Sport, Tourisme, Hôtellerie Internationale (STHI)

Université Paris Est Marne La vallée	Institut Francilien d'ingénierie des services
Université Toulouse Le Mirail	UFR langues, littératures et civilisations étrangères (département CETIA : Centre d'études du tourisme de l'hôtellerie et des industries de l'alimentation)
Université du sud – Toulon Var	UFR lettres et sciences humaines
Université Montpellier 1	UFR économie
Université de la Rochelle	UFR des lettres, langues, arts et sciences humaines
Université d'Avignon	UFR sciences juridiques, politiques et économique (Département économie et gestion)
Université Paris 5 (Université Paris Descartes)	Faculté de droit
Université Poitiers	UFR sciences humaines et arts
Université Tours	IUT
Université de Corse	Faculté de droit, sciences sociales, économie et de gestion (département tourisme)
Université Dijon	UFR STAPS
Université de Grenoble 2	UFR géographie
Université de Nantes	Institut de géographie et d'aménagement régional de l'université de Nantes
Université de Versailles	UFR des sciences sociales
Université Cergy-Pontoise	UFR de langues

Université Metz	UFR économie
Université d'Evry	UFR droit, économie, gestion
Université de Nanterre	UFR de sciences sociale et administrative
Université Amiens	UFR histoire et géographie
Université Victor Segalen Bordeaux 2	UFR STAPS
Université Catholique	Institut Supérieur de Tourisme
Université Orléans	Faculté des lettres, langues et sciences humaines (département géographie)
Université Reims	IUT
Université Nancy	UFR STAPS
Université de Paris 11 Dorsay	UFR STAPS
Université Montpellier 2	IUT
Université de Picardie Jules Verne	Faculté d'histoire et de géographie
Université Lille 2	UFR STAPS
Université de Valenciennes	Faculté lettres, langues, arts, sciences humaines
Université d'Aix Marseille	IUT
Université de la Méditerranée Aix- Marseille II	UFR STAPS
Université Limoges	UFR STAPS
Université Brest	Faculté des lettres et sciences humaines
Université Caen	IUFM
Université de la Polynésie Française	Département droit, économie et gestion

Université Lille 3	UFR des langues étrangères appliquées
Université Bordeaux IV (IUT Périgueux)	Département carrières sociales, gestion urbaine (Orientation développement touristique)
Université Dunkerque	Département Gestion administrative et commerciale
Université Lyon III	Faculté de géographie, histoire, histoire de l'art et tourisme
Université Champollion	Faculté arts, lettres et langues
Université des Antilles Guyane (Guadeloupe)	UFR des sciences juridiques et économiques
IUT Colmar	Département technique de commercialisation
Université Bretagne Sud	Département tourisme
Université Bretagne Occidentale	Service universitaire de la formation continue

APPENDIX D

Table D1 – Location of tourism/hospitality in British universities

Universities	Tourism/Hospitality in British Universities
Manchester Metropolitan University	Department of environment and leisure studies Department of hospitality and tourism management
University College Swansea	Geography department
Kingston University	School of geography
University of Strathclyde	Scottish Hotel School
University of Bradford	Management Centre
University of Birmingham	Centre for regional studies
University of Edinburgh	Department of geography Faculty of education
Leeds Metropolitan University	Centre of study of small tourism and hospitality firms
Queen Margareth University College	Department of hospitality and tourism management
University of West England	Business School
Loughborough University	Institute of sport and leisure policy
Thames Valley University	School of Tourism, hospitality and Leisure
Oxford Brookes University	School of Hotel and Catering Management Centre for tourism leisure studies

University of Wales Associated College	Faculty of Leisure, Tourism and health care studies
Cardiff Institute of HE	Faculty of Tourism, Hospitality and Food
University of Brighton	Service management school
University of Buckingham	Department of international hotel and tourism management
University of Wales	School of consumer studies, tourism, hospitality management
University of Portsmouth	Department of land and construction management
London Metropolitan University	Business School
Napier University	Business School
University of Liverpool	Department of sociology Institute of Irish studies
University of Newcastle	Business school
University of Bristol	Department for continuing education
South Bank University	Faculty of Art and Human Science (before business school)
University of Sunderland	School of Environment
University of Reading	Department of geography
Canterbury Christ Church University	Centre for health education and research
Sheffield Hallam University	School of leisure and food management School of sport and leisure management

University of Lincolnshire and Humberside	Tourism department*
Robert Gordon University	Business School
University College of London	Department of geography
University of Brighton	School of service Management
University of Luton	Department of tourism and leisure* International Tourism Research Institute
Glasgow Caledonian University	Department of hospitality, tourism and leisure management
Leeds Metropolitan University	Faculty of cultural and educations studies
University of Greenwich	School of earth and environmental sciences - Business school
Bournemouth University	School of service industries
University of Nottingham	Business School
Winchester University	Business School
University of Surrey	School of management
University of Derby	Centre International Research Tourism Hospitality Leisure
University of Kent	Business school

PRESENTAZIONE DEL VOLUME

“IL QUESTORE”

a cura di Sebastiano Licciardello

Franco Angeli, 2016

(Roma 24 novembre 2016, Hotel Quirinale)

Sebastiano LICCIARDELLO

Sommario

1. Introduzione – 2. Il superamento della subordinazione al Prefetto – 3. I principi guida nell'esercizio della discrezionalità – 4. L'evoluzione del ruolo al crescere della complessità sociale

Abstract

In ogni Stato democratico la "pubblica sicurezza" costituisce un diritto fondamentale del cittadino ed un servizio pubblico da garantire. Ed è proprio il Questore, per via della maggiore discrezionalità tecnica che il nostro ordinamento gli riconosce, ad essere investito più delle altre forze di polizia di tale gravoso compito. Anche se la sua discrezionalità, comunque, è sottoposta a limiti ben precisi che vincolano il potere decisionale al rispetto di due principi guida: il canone di ragionevolezza e quello di proporzionalità.

Keywords

questore – pubblica sicurezza – discrezionalità – proporzionalità – ragionevolezza

Autore

prof. Sebastiano LICCIARDELLO email: licciardello@studiolicciardello.it

Decano di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Catania

1. Introduzione

Da curatore del volume che presentiamo stasera, credo che debba anzitutto rispondere alla domanda: perché un libro sul "Questore".

La risposta è da cercarsi nella rinnovata attenzione per la funzione di "pubblica sicurezza" che nello Stato democratico costituisce un diritto fondamentale del cittadino ed un servizio pubblico che deve garantire lo Stato.

Invero la sicurezza è indivisibilmente legata alla vita, alla incolumità fisica, al benessere dell'uomo, alla dignità della persona e alla qualità della sua esistenza.

La Corte Costituzionale in diverse decisioni delinea un diritto alla sicurezza dei consociati correlato al dovere per lo Stato di mantenere la pace tra di essi (ord. n. 258/2003) e ci ricorda nella sentenza n. 186/2015 che l'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e l'art. 5 della CEDU, tutelano il diritto alla sicurezza.

Ma nello stesso tempo la sicurezza è servizio: già il legislatore del 1981 nella legge n. 121 all'art. 24 ha previsto che "la Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione".

Trattare del Questore significa declinare la funzione di pubblica sicurezza, diritto e servizio, quella funzione che Giandomenico Romagnosi - nelle sue istituzioni di diritto amministrativo, del 1814 - riteneva costituisse assieme alla prosperità, compito primario dello Stato, il quale è chiamato a perseguire - scrive Romagnosi - "la maggiore prosperità e sicurezza pubblica interna ed esterna, salvo l'inviolato esercizio della privata proprietà e libertà".

Questo rapporto tra prosperità e sicurezza, intuito due secoli addietro, ci sollecita oggi a riflettere sul rapporto tra sicurezza, sviluppo e libertà. Ed è in questo rapporto che campeggia la figura del Questore, Autorità provinciale di pubblica sicurezza, che ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica come ci dice l'art. 14 della legge n. 121/1981

2. Il superamento della subordinazione al Prefetto

Nel volume che presentiamo ne celebriamo l'autonomia rispetto al Prefetto per la discrezionalità tecnica di cui il Questore è investito nell'esercizio delle sue funzioni e la primazia per quanto riguarda l'ordine e la sicurezza pubblica, rispetto alle altre forze di polizia, che - occorre ricordare - devono informare il Questore su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica, come dispone il già citato art. 14.

Abbiamo scritto nella introduzione al volume che la funzione prefettizia di garantire la unità di indirizzo e coordinamento e di sovrintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia di ordine e sicurezza pubblica sembra escludere una diretta interferenza con le funzioni tecniche riservate al Questore. Il che dovrebbe portare a ritenere superata non solo la subordinazione gerarchica del Questore al Prefetto, ma anche quella subordinazione "funzionale" che tralatizamente ancor oggi si vuole sostenere. Infatti la posizione di sopraordinazione "funzionale" del Prefetto appare poco compatibile con una lettura del sistema costituzionalmente orientata dall'art. 97, 3° comma della Costituzione per cui nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità

proprie dei funzionari e dall'attuazione che ha delineato una riorganizzazione dell'amministrazione per "autonomie" e "responsabilità", a cui non può ritenersi estranea la polizia di stato, una volta dismesso il tralatizio abito della "specialità".

3. I principi guida nell'esercizio della discrezionalità

I nuovi e più significativi ambiti di intervento - immigrazione, violenza negli stadi, atti persecutori, misure di prevenzione - consolidano la funzione del Questore i cui provvedimenti sono prevalentemente espressione - occorre ripetere - di scelte tecniche governate dai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Pertanto nell'esercizio della discrezionalità tecnica il Questore spende il potere decisionale nel rispetto dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità che rappresenteranno poi parametri di controllo giurisdizionale dei suoi atti.

La Corte di Giustizia della Unione Europea ritiene che i provvedimenti nazionali limitativi di libertà personali per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza sono legittimi solo se rispettano il principio di proporzionalità.

Ed in questo senso si muove il Giudice nazionale per cui il principio di proporzionalità richiede che dopo l'accertamento della necessità della misura, nonché della sua idoneità allo scopo da raggiungere, l'amministrazione individui la misura strettamente proporzionata con il fine da raggiungere ossia la "misura più mite", che non superi la soglia di quanto appaia necessario per il soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito.

Accanto al canone della proporzionalità la giurisprudenza considera il canone della ragionevolezza.

Il Consiglio di Stato in una decisione del 2014 [III Sezione, n. 6189/2014] ha ritenuto che la discrezionalità debba essere esercitata secondo canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Il che non è avvenuto nel caso in specie in materia di porto di fucile per uso caccia, non essendo stata valutata la qualità del soggetto e le circostanze di fatto ovvero che il ricorrente avesse subito un furto nella propria abitazione, senza tuttavia potersi imputare alcuna negligenza nella custodia dell'arma. In un altro caso il Consiglio di Stato, nel 2016 [sez. III, n. 4494/2016] ha ritenuto legittimo un provvedimento del Questore, utilizzando il canone della ragionevolezza; stante che in materia di immigrazione "alcune circostanze, quali i legami familiari, la lunga durata del soggiorno e l'inserimento sociale, comportino una tutela rafforzata che pone l'extracomunitario al riparo dall'applicazione di automatismi ostativi al suo soggiorno in Italia, esigendo che la relativa domanda di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno sia oggetto di una complessiva valutazione discrezionale sulla sua eventuale pericolosità sociale, basata anche sui citati elementi di inserimento, familiare e sociale".

4. L'evoluzione del ruolo al crescere della complessità sociale

Il Questore ha vissuto le profonde trasformazioni del concetto di sicurezza pubblica e la sua evoluzione, intimamente legata con il succedersi delle forme di stato liberale, pluriclasse e democratico.

Espressione nell'800 della stessa sovranità statale intesa in senso tradizionale come supremazia su un territorio, la funzione di pubblica

sicurezza - scrive Ranelletti - si esercita sopra i membri della società, sia singoli, sia associati, sia cittadini, sia stranieri, in modo autoritativo ed unilaterale. E' una funzione per così dire "negativa", statica, quasi di conservazione: "non crea nulla".

Questo modo di intendere la sicurezza - confermato peraltro dal testo unico di pubblica sicurezza del 1931 che ripropone sostanzialmente l'impianto della legge del 1888 - verrà messo in crisi dalla Costituzione repubblicana che rende strumentali i poteri di polizia di sicurezza ad un concreto interesse dei cittadini alla sicurezza e non "ad un ordine pubblico ideale, fatto di principi e di valori".

Possiamo oggi azzardare l'idea di sicurezza come bene comune, *humus* dei diritti e delle libertà, condizione dello sviluppo economico e sociale.

Sussidiarietà, prossimità, territorialità, divengono le nuove proiezioni della sicurezza che la espongono ad un confronto con le comunità ai fini di una maggiore partecipazione e condivisione.

La stessa corte costituzionale nella sentenza n. 134 del 2004 sollecita "auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio".

Oggi la figura del Questore risente fortemente delle nuove complessità sociali e delle nuove insicurezze che conseguono e che riverberano sulla nozione di sicurezza, bene comune, declinazione della democrazia.

Con questa consapevolezza, chi rappresenta questa funzione e la rende effettiva quotidianamente, contribuisce a costruire una società più giusta e sicura.